



Spillner & Spitz · Postfach 12 06 06 · 69067 Heidelberg

Verwaltungsgericht Karlsruhe
Nördliche Hildapromenade 1

76133 Karlsruhe

vorab per Fax: 0721/926-3036



Heidelberg, den

Aktenzeichen
(Bitte stets angeben)

09.07.2018

E/Br

E7772

400/17E31

Dr. HEINZ SPILLNER †
Rechtsanwalt

Dr. FRITZ SPITZ †
Rechtsanwalt

Dr. JÜRGEN LEIBOLD
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Steuerrecht
Verordneter Buchprüfer

Dr. WALTER DÖLKER
Rechtsanwalt
bis 2017

Dr. BETTINA GERLITZ
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Erbrecht

Dr. BÄRBEL ANDRES, LL.M.
Rechtsanwältin/Mediatorin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Master in Environmental Law

CHRISTIAN MÖNNICH
Rechtsanwalt

Dr. CHRISTIANE SCHÖLCH
Rechtsanwältin

In der Verwaltungsrechtssache

**Gemeinderatsfraktion Grüne Liste Brühl e.V., bestehend aus den
Fraktionsmitgliedern Frau Ulrike Grüning, Herr Peter Frank und Frau
Dr. Eva Franz, c/o Klaus Triebkorn, Mozartstr. 12, 68782 Brühl**

-Klägerin-

Prozessbevollmächtigt:

Spillner & Spitz Rechtsanwälte, Sofienstraße 7 b, 69115 Heidelberg

gegen

**Gemeinde Brühl, vertreten durch den Bürgermeister Dr. Ralf Göck,
Hauptstr. 1 68782 Brühl**

- Beklagter -

wegen Kommunalverfassungsverstreit

AZ: neu

2 Abschr. anbei

erheben wir namens und im Auftrag der Klägerin hiermit

K l a g e



SPILLNER & SPITZ

Sofienstraße 7b (Bismarckplatz)
69115 Heidelberg
Gerichtsfach 95
Telefon: (06221) 14 74-0
Telefax: (06221) 14 74-24
eMail: Kontakt@SpillnerSpitz.de
Internet: www.SpillnerSpitz.de

Zweigstelle Weinheim

Nibelungenstraße 6
69469 Weinheim
Telefon: (06201) 60 49 85 0
Telefax: (06201) 60 49 85 5

Volksbank Heidelberg

BLZ 672 900 00
Kto. 308 200
IBAN: DE63 6729 0000 0000 3082 00
BIC: GENODE61HD1

Fremdgeldkonto:

Volksbank Heidelberg
BLZ 672 900 00
Kto. 308 218
IBAN: DE62 6729 0000 0000 3082 18
BIC: GENODE61HD1

in Kooperation mit

FRIEDRICH BÄNZIGER

Dipl. Kaufmann
Steuerberater

Telefon: (06221) 618213
Telefax: (06221) 618214
eMail: stb.baenziger@t-online.de
Internet: www.baenziger.de



- 2 -

und beantragen:

I.

Der Beklagte wird verurteilt, der Klägerin ein Zeichenkontingent mit einem Sockelbetrag von 800 Zeichen und einem nach Fraktionsgröße bzw. Sitzzahl gestaffelten weiteren Textblock im Umfang von 150 Zeichen je Sitz wöchentlich für ihren Beitrag im Amtsblatt der Beklagten zu gewähren,

hilfsweise,

der Beschluss der Beklagten vom 14.11.2016 zum Redaktionsstatut wird aufgehoben,

hilfsweise

es wird festgestellt, dass durch die Anwendung der Ziff. 4.2. des Redaktionsstatus für das Amtsblatt der Beklagten vom 14.11.2106 die Klägerin in ihrem organschaftlichem Recht, gem. § 20 Abs. 3 GemO Auffassungen zu Angelegenheiten der Gemeinde in Beiträgen mit angemessenem Umfang im Amtsblatt der Beklagten darzulegen, verletzt wird.

II.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Begründung:

Die Klägerin begehrt von der Beklagten die Gewährung eines größeren Zeichenkontingents als im geltenden Redaktionsstatut für das Amtsblatt der Gemeinde Brühl vorgesehen.

I.

Die Gemeinderatsfraktion der Klägerin errang bei der letzten Kommunalwahl drei Sitze im Gemeinderat der Beklagten und ist damit dort nach der



- 3 -

Geschäftsordnung des Gemeinderates in Fraktionsstärke vertreten. Dem Gemeinderat der Beklagten gehören mit dem Bürgermeister insgesamt 23 Mitglieder an. In seiner Sitzung vom 14.11.2016 hat der Gemeinderat der Beklagten eine neues Redaktionsstatut beschlossen, das die Möglichkeit zur Darlegung von Auffassungen der Klägerin empfindlich beschneidet.

Im streitgegenständlichen Redaktionsstatut für das Amtsblatt der Gemeinde Brühl, das zum 01.01.2017 in Kraft getreten ist, sind Regelungen für die Darlegung von Auffassungen von Gemeinderatsfraktionen vorgesehen. Im Einzelnen heißt es:

"4.1. Gemäß § 20 Abs. 3 Gemeindeordnung wird den im Gemeinderat vertretenen Fraktionen das Recht eingeräumt, ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Gemeinde darzulegen. Für diese Veröffentlichungen steht die Rubrik "Aus den Gemeinderatsfraktionen" 1 x im Monat (in der auf die jeweilige Gemeinderatssitzung folgende Ausgabe) zur Verfügung. Zulässig sind Beiträge zu Themen mit gemeindlichem Bezug. Sie dürfen keine verunglimpfende Inhalte, offensichtlich unrichtige Angaben, Beleidigungen oder Angriffe auf Dritte enthalten und müssen sich im rechtlich zulässigen Rahmen bewegen. Ein Äußerungsrecht zu bundes- und landespolitischen Themen bzw. welt- und europapolitischen Themen besteht nicht.

4.2. Den Fraktionen stehen für ihre Beiträge zusammen eine Textseite (8400 Zeichen) in der jeweiligen Ausgabe des Amtsblatts zur Verfügung. Der Textumfang, der den einzelnen Fraktionen zur Verfügung steht, wird anhand des Verhältnisses der Sitzverteilung im Gemeinderat ermittelt. ..."

Beweis: Redaktionsstatut für das Amtsblatt der Gemeinde Brühl
anbei als - Anlage K1 -

Hieraus folgt für die Klägerin, da sie nur drei Sitze im Gemeinderat hat, dass sie nur noch im Umfang von 14 Zeilen monatlich ihre Meinung zu einem bestimmten kommunalen Thema darlegen darf. Dies folgt aus folgender Berechnung: 8.400 Zeichen : 22 Ratsmitglieder x 3 Sitze = 1.145 Zeichen : 80 Zeichen je Zeile = 14,32 Zeilen. Vor dem Beschluss vom 14.11.2017 erlaubte die frühere Praxis Veranstaltungsankündigungen ohne Berichterstattung und



- 4 -

ohne Ergebnisbericht.

Mit Anwaltsschreiben vom 14.12.2017 wandte sich die Klägerin an den Bürgermeister der Beklagten mit der Aufforderung, das Redaktionsstatut entsprechend der Empfehlung des Städtetages Baden-Württemberg zu ändern.

Beweis: Schreiben vom 14.12.2017 anbei als - Anlage K2-

Hierauf antwortete der Bürgermeister der Beklagten, dass nach Rücksprache mit der Rechtsaufsichtsbehörde das Anliegen der Klägerin aufgegriffen und den Gemeinderatsfraktionen eine entsprechende Vorlage zur Änderung des Redaktionsstatus in nächster Zeit vorgelegt werde.

Beweis: Schreiben vom 29.01.2018 anbei als - Anlage K3-

Mit Schreiben vom 16.03.2018 äußerte der Bürgermeister, dass den Gemeinderatsfraktionen der Sachverhalt sowie einige Lösungsmöglichkeiten zur Beratung vorgelegt wurden.

Beweis: Schreiben vom 16.03.2018 anbei als - Anlage K4-

Gleichwohl kam es trotz Erinnerungen an die Erledigung und der Bitte um Benennung eines Zeitfensters bislang zu keiner Änderung des Redaktionsstatuts.

II.

1. Die Klage ist zulässig.

a)

Der Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO ist eröffnet. Die Klägerin beruft sich auf ihr nach der Gemeindeordnung des Landes Baden-Württemberg (nachfolgend: GemO) zustehende Rechte und macht diese geltend. Streitentscheidend sind solche Normen, die dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind; hierzu gehören auch die Vorschriften der GemO. Es handelt



- 5 -

sich vorliegend um einen kommunalrechtlichen Organstreit, der dem öffentlichen Recht zuzurechnen ist.

b)

Die klägerische Begehr ist darauf gerichtet, ihre Auffassungen im Amtsblatt der Gemeinde angemessen darlegen zu können und zielt somit auf die Einräumung eines den Empfehlungen des Städtetages Baden-Württemberg zur Umsetzung des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften in der Fassung vom 07.02.2016 folgenden Zeichenkontingents mit einem Sockelbetrag von 800 Zeichen und einem nach Fraktionsgröße bzw. Sitzzahl gestaffelten weiteren Textblock im Umfang von 150 Zeichen je Sitz wöchentlich für ihren Beitrag im Amtsblatt.

Hilfsweise begehrt die Klägerin für den Fall eines fehlenden Rechtsanspruches auf ein bestimmtes Zeichenkontingent die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses vom 14.11.2017, mit dem das Recht der im Gemeinderat der Beklagten vertretenen Fraktionen, ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Gemeinde darzulegen, konkretisiert worden ist. Bei diesem Beschluss handelt es sich um einen im Gemeindeverfassungsrecht wurzelnden Organisationsakt als eigenständige hoheitliche Maßnahme im Innenverhältnis. Mangels Außenwirkung ist der Beschluss somit nicht als Verwaltungsakt i. S. d. § 35 S. 1 LVwVfG zu qualifizieren, so dass die Anfechtungsklage kein statthafter Rechtsbehelf ist. Das Bundesverwaltungsgericht geht in diesen Fällen davon aus, dass die Feststellungsklage gem. § 43 Abs. 1 VwGO die richtige Klageart ist (BVerwG, Ur. v. 08.09.1972 - IV C 17.71, BVerwGE 40, 323 (327 f.) = DÖV 1973, 200), weshalb die Klägerin weiter hilfsweise zu ihrem Antrag auf Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses zum Redaktionsstatut vom 14.11.2015 einen Feststellungsantrag stellt. Allerdings wird ein Feststellungsurteil vorliegend dem Interesse der Klägerin nicht vollends gerecht, da von ihr vorrangig nicht die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt wird. Ihr geht es vielmehr primär um die Einräumung des vorbezeichneten bestimmten Zeichenkontingents und sekundär um die Aufhebung des Beschlusses. Sollten diese beiden Klageziele nicht erreichbar sein, wird in der Erwartung, dass die Beklagte sich im Falle des Obsiegens der Klägerin rechtstreu verhalten wird, der



- 6 -

Feststellungsantrag gestellt. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes München kommt in Fällen, in denen eine Feststellungsklage dem klägerischen Begehren nicht genügt, als statthafte Klageart ausnahmsweise die allgemeine Leistungsklage gem. § 43 Abs. 2 i. V. m. § 40 Abs. 1 VwGO mit kassatorischer Wirkung in Bezug auf den angegriffenen Beschluss in Betracht. Er begründet seine Praxis mit „dem substantiellen Recht auf effektiven Rechtsschutz“, das sich aus Art. 19 Abs. 4 GG ergebe (hierzu VGH München, Urt. v. 07.08.1974 - 2 IV 72 = BeckRS 1974, 104242; ders., BayVBl 1976, 753 ff., ders., Urt. v. 29.07.1987 = BeckRS 2010, 55832; ders., BayVBl 1995, 662 ff.; Weber/Köppert, Kommunalrecht Bayern, 3. Aufl., S. 64; Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 282 f.) Die Leistungsklage ist jedenfalls die einschlägige Klageart, wenn ein Tun, Dulden oder Unterlassen verlangt wird. Die Fraktion begehrt vorliegend mit der Gewährung eines bestimmten Zeichenkontingents und der Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses ein Tun, so dass die allgemeine Leistungsklage vorliegend als richtige Klageart für den Hauptantrag und den ersten Hilfsantrag anzusehen ist.

Die hilfsweise erhobene Feststellungsklage ist ebenfalls zulässig. An einem Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1 Alt. 1 VwGO beteiligt sein können nicht nur natürliche oder juristische Personen, sondern auch kommunale Organe oder Organteile als Träger organisationsinterner Rechte. Denn der Begriff des Rechtsverhältnisses i. S. des § 43 Abs. 1 VwGO ist nicht auf Außenrechtsverhältnisse beschränkt, sondern umfasst ebenso die Rechtsbeziehungen innerhalb von Organen einer juristischen Person, also auch einer kommunalen Vertretungskörperschaft (OVG Münster, NVwZ-RR 2003, 225 = NWVBl 2002, 381; vgl. auch BVerwG, NVwZ 1989, 972; Happ, in: Eyermann, § 43 Rdnr. 14; Fehrmann, NWVBl 1989, 303f.; Kopp/Schenke, VwGO, 12. Aufl. 2000, § 43 Rdnr. 11; Pietzcker, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand: Januar 2002, § 43 Rdnr. 26).

Auch ein Ratsbeschluss kann im Rahmen eines kommunalrechtlichen Organstreits überprüft werden, wenn und soweit er die Rechte kommunaler Organe oder Organteile konkretisiert oder nachteilig betrifft (OVG Münster, a. a. O.; OVG Münster, NVwZ-RR 1998, 325; dass., NVwZ 1989, 989). So hat der Gemeinderat der Beklagten im vorliegenden Fall durch den in Rede



- 7 -

stehenden Beschluss die innerorganisatorische Norm des § 20 Abs. 3 GemO auf einen konkreten Sachverhalt, nämlich das gemeindliche Redaktionsstatut, angewandt und dadurch die Rechte der einzelnen Fraktionen auf Darlegung ihrer Auffassung zu Angelegenheiten der Gemeinde in deren Amtsblatt verbindlich konkretisiert. Gegenstand des Klagebegehrens bezüglich des Feststellungsantrages ist die Frage, ob die Klägerin durch die Neuregelung im Redaktionsstatut in ihren organschaftlichen Rechten aus § 20 Abs. 3 GemO sowie in ihrem Anspruch auf Gleichbehandlung gegenüber den anderen Ratsfraktionen verletzt ist. Dem Rechtsstreit liegt damit ein konkretes organschaftliches Rechtsverhältnis i. S. des § 43 Abs. 1 VwGO zu Grunde.

c)

Die Klägerin ist klagebefugt gem. § 42 Abs. 2 VwGO analog, denn sie kann geltend machen, durch den organinternen Akt in ihrem subjektiv-öffentlichen Recht verletzt zu sein. Als einschlägiges subjektives Recht kommt vorliegend ihr Recht aus § 20 Abs. 3 GemO in Betracht, wonach der Gemeinderatsfraktion das Recht zusteht, ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Gemeinde im Amtsblatt in angemessenem Umfang darzulegen, wenn die Gemeinde - wie hier - ein eigenes Amtsblatt heraus gibt, das sie zur regelmäßigen Unterrichtung der Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde nutzt.

d)

Die Klägerin ist als Organteil beteiligtenfähig gem. § 61 Nr. 2 VwGO (Gern, Kommunalrecht, S. 427), da der Fraktion im konkreten Verfahren Rechte zustehen können. Sie ist gem. § 62 Abs. 3 VwGO, vertreten durch ihren Vertreter, prozessfähig.

2.

Die Klage ist auch begründet.

Sie ist gegen die Gemeinde zu richten, da ihr der Beschluss des handelnden Organs zuzurechnen ist. Die Klägerin hat einen Anspruch darauf, ihre Auffassung zu gemeindlichen Angelegenheiten in Beiträgen mit angemessenem Umfang im Amtsblatt der Beklagten darzulegen. Mit dem Beschluss des Gemeinderates der Beklagten vom 14.11.2017 zum



- 8 -

Redaktionsstatut wird das verhindert. Er ist daher rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihrem organschaftlich subjektiv-öffentlichen Recht aus § 20 Abs. 3 GemO. Mit ihm wird Folgendes normiert:

"Gibt die Gemeinde ein eigenes Amtsblatt heraus, das sie zur regelmäßigen Unterrichtung der Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde nutzt, ist den Fraktionen des Gemeinderats Gelegenheit zu geben, ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Gemeinde im Amtsblatt darzulegen. Der Gemeinderat regelt in einem Redaktionsstatut für das Amtsblatt das Nähere, insbesondere den angemessenen Umfang der Beiträge der Fraktionen. Er hat die Veröffentlichung von Beiträgen der Fraktionen innerhalb eines bestimmten Zeitraums von höchstens sechs Monaten vor Wahlen auszuschließen."

Aus § 20 Abs. 3 GemO folgt somit ein einklagbares Recht der Fraktionen auf Veröffentlichung von Beiträgen im Amtsblatt (vgl. auch VG Karlsruhe, Beschl. v. 10.02.2017 - 1 K 1179/17).

Die in Ziff. 4.2. des Redaktionsstatut für das Amtsblatt der Gemeinde Brühl getroffenen Regelung wird den Anforderungen des § 20 Abs. 3 GemO nicht gerecht. Zum einen kann die Klägerin ihre Auffassung zu Angelegenheiten der Gemeinde durch die derzeitige Regelung nicht ausreichend darlegen. Zum anderen führt die Ausführung der in Ziff. 4.2 getroffenen Regelung nicht zu einem angemessenen Umfang der Beiträge der Fraktionen.

Wie oben bereits dargelegt, führen die Vorgaben im Redaktionsstatut der Beklagten dazu, dass der Klägerin lediglich 14 Zeilen zur Verfügung stehen. Es ist nicht möglich, in 14 Zeilen die Auffassung der Klägerin zu wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohner nachhaltig berühren, darzulegen. Durch die getroffene Regelung wird somit eine Darlegung der Auffassung der Klägerin im Amtsblatt vereitelt.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass in § 20 Abs. 3 S. 2 GemO vorgegeben wird, dass im Redaktionsstatut der angemessene Umfang der Beiträge der



- 9 -

Fraktionen festgelegt werden soll. Die bisher bestehende Festlegung des Umfanges der zulässigen Veröffentlichungen der Gemeinderatsfraktionen ausschließlich anhand ihrer Sitzzahlen im Gemeinderat stellt die Angemessenheit desselben nicht sicher, sondern führt zu einer Zurücksetzung kleinerer Fraktionen. Um dem zu begegnen, ist neben einer Staffelung der Textumfänge nach den Sitzzahlen der Fraktionen eine Sockelgröße festzulegen. Nur hierüber kann sichergestellt werden, dass auch kleineren Fraktionen die Möglichkeit zu dem Leser verständlichen Publikationen verbleibt. In der Begründung des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 28.10.2015, LT-Drs. 15/7265, wird auf Seite 34 zu § 20 GemO explizit ausgeführt, dass im Redaktionsstatut insbesondere der angemessene Umfang der Beiträge der Fraktionen unter Berücksichtigung auch des Informationsbedarfs der Einwohner und des Interesses der Fraktionen festzulegen ist. Es war demnach Intention des Gesetzgebers, mit seiner Neueinführung des § 32a GemO und der Neuregelung in § 20 Abs. 3 GemO, den Fraktionen im kommunalpolitischen Geschehen eine sichtbar größere Bedeutung zukommen zu lassen. Diesen gesetzgeberischen Anforderungen werden die inmitten stehenden Regelungen des Redaktionsstatuts der Gemeinde Brühl nicht gerecht. Weder das Interesse der Klägerin, ihre Auffassungen zu einer Gemeindeangelegenheit öffentlich darzustellen, noch das Informationsbedürfnis der immerhin ca. 14.000 Einwohner werden mit ihnen hinreichend berücksichtigt.

Die Klägerin fordert daher in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Städtetages Baden-Württemberg zur Umsetzung des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften in der Fassung vom 07.01.2016 mit Blick auf die inhaltliche Gestaltung des Redaktionsstatutes dazu auf, einen Sockelbetrag von 800 Zeichen und einen nach Fraktionsgröße bzw. Sitzzahl gestaffelten weiteren Textblock im Umfang von 150 Zeichen je Sitz wöchentlich als Beitrag zu ermöglichen. Zutreffend führt auch der Städtetag in seinen Empfehlungen aus, dass die Angemessenheit des Umfanges der Fraktionsbeiträge im Amtsblatt im Falle ihrer Staffelung unter Berücksichtigung der jeweiligen Fraktionsstärke letztlich nur dann gewährleistet werden kann, wenn eine hiervon unabhängige Sockelgröße bestimmt wird, die auch kleineren Fraktionen die Publikation verständlicher



- 10 -

Beiträge ermöglicht. Ohne eine solche Sockelgröße ist ein angemessener Umfang i. S. d. § 20 Abs. 3 S. 2 GemO nicht gesichert.

Die von der Beklagten gewählte Staffelung der Beitragsgröße für Fraktionen ausschließlich anhand deren Anzahl an Sitzen im Gemeinderat verstößt zudem gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Denn hierdurch werden kleinere Fraktionen im Gegensatz zu größeren ungleich behandelt und im Wettbewerb der politischen Parteien um Wählerstimmen benachteiligt. Einen sachlichen Differenzierungsgrund, der diese Hintansetzung kleinerer Fraktionen bei der Darlegung ihrer Auffassungen zu gemeindlichen Angelegenheiten rechtfertigen in diesem Ausmaß rechtfertigen könnte, besteht nicht.

III.

Abschließend sei angemerkt, dass sich die Klägerin ohne Präjudiz und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht eine gütliche Streitbeilegung dadurch vorstellen könnte, dass die Nutzung des bislang eingeräumten Zeichenkontingents von 14 Zeilen in der Handhabung flexibler gestaltet wird, sodass sie statt wöchentlich 14 Zeilen bspw. alle zwei Wochen 28 Zeilen oder alle vier Wochen 56 Zeilen zur Darstellung ihrer Meinung zur Verfügung hat.

gez. Dr. Andres

(Dr. Andres, LL.M.)

Rechtsanwältin/Mediatorin

Zur Beglaubigung

Rechtsanwältin/Mediatorin

Anlagen

Vollmacht

K1-K4