

Az.: 4 A 222/23
7 K 1256/20



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau

- Klägerin -
- Antragsgegnerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Herrn Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Dresden
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Beklagter -
- Antragsteller -

wegen

Kommunalverfassungsrechtsstreit, Einberufung einer Sitzung
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch die Präsidentin des Obergerverwaltungsgerichts Dahlke-Piel, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Mittag und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Wiesbaum

am 3. April 2024

beschlossen:

Der Antrag des Beklagten, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 1. Februar 2023 - 7 K 1256/20 - zuzulassen, wird abgelehnt.

Die Kosten des Zulassungsverfahrens trägt der Beklagte.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 10.000 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Der zulässige Antrag auf Zulassung der Berufung ist nicht begründet. Die von dem Beklagten geltend gemachten Zulassungsgründe liegen sämtlich nicht vor.
- 2 1. Zunächst ist die Berufung nicht wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung bestehen dann, wenn der Antragsteller des Zulassungsverfahrens einen tragenden Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten so in Frage stellt, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens als ungewiss zu beurteilen ist. Eine Zulassung der Berufung scheidet aus, wenn sich das angefochtene Urteil aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig darstellt (SächsOVG, Beschl. v. 8. März 2021 - 6 A 1268/18 -, juris Rn. 6). Das ist hier nicht der Fall. Die von dem Beklagten dargelegten Gründe, auf deren Prüfung das Obergerverwaltungsgericht grundsätzlich beschränkt ist (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO), stellen das vom Verwaltungsgericht gefundene Ergebnis nicht infrage.
- 3 a) Der Beklagte bestreitet zunächst, dass sich die Regelung in der Geschäftsordnung, die eine starre 6-Tagesfrist mit einer Ausnahmemöglichkeit nur für Eilfälle im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung des § 36 Abs. 3 Satz 2 SächsGemO hält. Es liege in der originären Kompetenz des Oberbürgermeisters, eine angemessene Frist zu bestimmen; in diese könne der Rat durch seine Geschäftsordnung nicht mit einer starren, zwingenden Frist eingreifen (vgl. die Ausführungen im Zulassungsantrag unter Großbuchstabe B Ziffer I Nr. 1 Buchstabe c).

- 4 Gerade Letzteres ist indes der Regelungsgehalt von § 36 Abs. 3 Satz 2 SächsGemO. Die Vorschrift erlaubt es, den unbestimmten Rechtsbegriff „angemessene Frist“ zu konkretisieren (so ausdrücklich Menke/Rehak, in: Quecke u.a., SächsGemO, § 36 Rn. 13 und 18). Für eine bloße Soll-Vorschrift in einer Geschäftsordnung ohne abschließenden Regelungsgehalt hätte es dieser speziellen Ermächtigungsgrundlage angesichts der allgemeinen Regelung in § 38 Abs. 2 SächsGemO nicht bedurft. Davon geht die Rechtsprechung der sächsischen Verwaltungsgerichte zu Recht seit der Einfügung von Satz 2 durch das Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts (Art. 1 Nr. 24 Buchst. a Doppelbuchst. bb des Gesetzes vom 28.11.2013, SächsGVBl. 2013 S. 822) als selbstverständlich aus, ohne dies angesichts der klaren gesetzlichen Regelung sonderlich zu problematisieren (SächsOVG, Beschl. v. 24. Oktober 2014 - 4 B 172/14 -, juris Rn. 8; Urt. v. 9. April 2014 - 5 C 34/12 -, juris Rn. 50 für eine Verbandsversammlung; Urt. v. 13. April 2022 - 1 C 39/20 -, juris Rn. 58; diese Entscheidungen, die zum Teil auch vom Beklagten zitiert werden, betreffen Fälle, in denen es um eine in der Satzung bestimmte, taggenaue Frist geht).
- 5 Auch in der Normierung einer starren, nach Tagen bestimmten Frist liegt nach dem oben dargelegten Regelungsgehalt von § 36 SächsGemO kein unzulässiger Eingriff in die Kompetenz des Oberbürgermeisters, solche Fristen sind in sächsischen Gemeinden - wie der Beklagte an anderer Stelle selbst ausführt - weithin üblich; die anderen beiden Kreisfreien Städte haben mit 7 Tagen (C.....) und 8 Tagen (L.....) noch längere, ebenfalls starre Fristen geregelt. Nur eine starre Frist erfüllt im Übrigen den Zweck, für alle Beteiligten Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit zu schaffen und damit Streitigkeiten über die Rechtzeitigkeit der Ladung möglichst zu vermeiden. Auf die von dem Beklagten unter Großbuchstabe B Ziffer I Nr. 1 Buchstaben a und c angestellten Überlegungen zu Sinn und Zweck der Regelung und vor allem zur Abwägung der verschiedenen Interessen der Gemeindeorgane oder der wie immer gearteten Gesamtumstände kommt es nach alledem nicht an. Es ist vielmehr gerade Sinn und Zweck einer klaren, eindeutigen und starren Frist, dass solche Überlegungen im Einzelfall nicht angestellt werden müssen und sollen.
- 6 b) Die Argumentation des Beklagten unter Großbuchstabe B Ziffer I Nr. 1 Buchstabe d verhilft dem Antrag ebenfalls nicht zum Erfolg.
- 7 Denn die gesetzeskonkretisierende Regelung der Ladungsfrist gilt uneingeschränkt auch für Ausschusssitzungen, auf welche die Geschäftsordnung ihre Wirksamkeit in § 31 Satz 1 ausdrücklich erstreckt. Dabei ist die Formulierung „sinngemäß“, bei solchen

Erstreckungen üblich und will zum Ausdruck bringen, dass dort, wo in der Geschäftsordnung das Wort Stadtrat verwendet wird, stattdessen „Ausschuss“ zu lesen ist. Daraus zu schließen, der Stadtrat habe die normierte Frist für Ausschusssitzungen relativieren wollen, ist fernliegend. Weiter enthält die Geschäftsordnung auch für die Nachladung einzelner Tagesordnungspunkte keine Einschränkung, ohne dass der Senat darin einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Befugnisse des Oberbürgermeisters zu sehen vermag.

8 Schließllich spielt es für die Entscheidung des vorliegenden Falles auch keine Rolle, dass der Rat nicht verpflichtet ist, ein Votum eines vorbereitenden Ausschusses einzuholen. Wenn ein solches Votum - wie hier - eingeholt wird, hat dies unter Beachtung der verfahrensrechtlichen Regelungen zu geschehen.

9 c) Es unterliegt weiter, anders als der Beklagte unter Großbuchstabe B Ziffer I Nr. 1 Buchstabe b des Zulassungsantrages vorträgt, keinen vernünftigen Zweifeln, dass eine Ladung, die unter Verstoß gegen die in der Geschäftsordnung bestimmte Frist erfolgt ist, das Ausschussmitglied in eigenen Organrechten verletzt. Schon aus dem Umstand, dass § 36 Abs. 3 Satz 2 SächsGemO es dem Rat erlaubt, die unbestimmten Rechtsbegriffe „angemessene Frist“ und „rechtzeitig“ in § 36 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO verbindlich zu konkretisieren, folgt unmittelbar, dass ein Verstoß gegen die Geschäftsordnung in diesem Punkt zugleich einen Verstoß gegen § 36 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO darstellt. Aus dem Charakter der Satzungsregelung als einer gesetzeskonkretisierenden Vorschrift, die ihrerseits auf einer hinreichenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruht, folgt zugleich, dass eine Verletzung der Regelung der Geschäftsordnung gleichzeitig eine Verletzung auch der formell-gesetzlichen Regelung darstellt. Zu Unrecht stützt sich der Beklagte für seine Gegenauffassung auf die Kommentierung von Menke/Rehak in: Quecke u.a., SächsGemO, § 36 Rn. 13 Fn. 34. Dort geht es um die Beifügung von Unterlagen und nicht um die Rechtzeitigkeit der Ladung, zu der sich aus den Ausführungen unter Randnummer 18 am Ende ergibt, dass die in der Geschäftsordnung normierte Frist taggenau einzuhalten sei, ansonsten könne, wie unter Randnummer 19 des Kommentars ausgeführt wird, ein rechtmäßiger Beschluss nicht gefasst werden. Im Übrigen ist es rechtsgebietsübergreifend so, dass Ladungsfristen vorrangig dazu dienen, die Verfahrensrechte des Geladenen zu wahren. Das liegt auf der Hand und bedarf keiner weiteren Begründung. Der Gesetzgeber hat dies durch das Einfügen von § 39 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO durch das Dritte Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts vom 9. Februar 2022 (SächsGVBl. S. 134) inzwischen klar gestellt (zum klarstellenden Charakter LT-Drs. 7/7991, S. 25)

- 10 d) Auch die Argumentation des Beklagten unter Großbuchstabe B Ziffer I Nr. 1 Buchstabe e verhilft dem Antrag nicht zum Erfolg. Denn wie dargelegt liegt hier ein Gesetzesverstoß vor, der die Klägerin in eigenen Organrechten verletzt. Diesen Verstoß konnte der Ausschuss nicht durch einen Mehrheitsbeschluss heilen, vielmehr hätten sich alle geladenen Mitglieder rügelos auf die Tagesordnung einlassen müssen (Menke/Rehak a.a.O, § 36 Rn. 19).
- 11 e) Schließlich hat der Beklagte mit seinem Vortrag unter Großbuchstabe B Ziffer I Nr. 2 Buchstabe a und b auch nicht erhebliche Tatsachenfeststellungen mit schlüssigen Gegenargumenten so in Frage stellt, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens als ungewiss zu beurteilen ist.
- 12 In Bezug auf die vom Beklagten vorgeschlagene Änderung der Geschäftsordnung - Buchstabe a - sind die Feststellungen des Verwaltungsgerichts auf S. 12 oben auch nach dem Vortrag im Zulassungsantrag schlicht richtig. Die Vorlage hatte - zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung - noch keine Mehrheit gefunden, das räumt selbst der Zulassungsantrag ausdrücklich ein („ob die beabsichtigte Änderung inzwischen zustande gekommen ist, musste der Beklagtenvertreter zwar verneinen“). Zu den Gründen dazu verhält sich das Urteil an dieser Stelle nicht. Ob die Schlussfolgerungen des Verwaltungsgerichts auf S. 15 oben zutreffen, dass die Frist nach Auffassung der Mehrheit des Stadtrates auch für Nachladungen gilt und weiterhin für angemessen erachtet wird, mag dahinstehen. Dann dabei handelt es sich ersichtlich um Ausführungen, die für die Entscheidung nicht tragend sind.
- 13 f) In Bezug auf das Vorliegen einer ständigen, von der Geschäftsordnung abweichenden Übung - Großbuchstabe B Ziffer I Nummer 2 Buchstabe b und auch Großbuchstabe B Ziffer I Nummer 1 Buchstabe d a.E. - gilt Folgendes:
- 14 Es mag dahinstehen, ob von einer Regelung der Geschäftsordnung, die eine gesetzliche Vorschrift konkretisiert und subjektive Rechte von Ausschuss- bzw. Ratsmitgliedern begründet, überhaupt durch ständige Übung abgewichen werden kann. Insoweit ist im vorliegenden Fall überdies zweifelhaft, ob das Verhalten eines Ausschusses dazu geeignet ist, eine vom Stadtrat erlassene Geschäftsordnung konkludent zu ändern, worauf eine solche ständige Übung letztlich hinausläuft. Jedenfalls ist mit dem Vortrag in der Begründung des Zulassungsantrages „es existiere ... in der Landeshauptstadt Dresden sehr wohl die Rechtsauffassung und die ständige Übung, dass zu Ausschusssitzungen einzelne Tagesordnungspunkte nachgeladen werden - in den wenigen Fällen, wo dies geboten und angemessen erscheint, auch außerhalb der Ladungsfrist des

§ 3 Abs. 1 Satz 3 Geschäftsordnung“ ebenso wie mit dem Vortrag, dies sei „häufiger vorgekommen“ nicht dargelegt, dass damit durch den Ausschuss hinreichend zum Ausdruck gekommen wäre, der Wortlaut der Satzungsregelung solle allgemein keine Anwendung mehr finden. Der Vortrag läuft allein darauf hinaus, dass der Ausschuss in bestimmten Fällen bereit war, einen Verstoß des Beklagten gegen die Geschäftsordnung hinzunehmen.

- 15 g) Der Zulassungsantrag macht schließlich - unter Großbuchstabe B Ziffer I Nummer 2 Buchstabe c - geltend, das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht die Eilbedürftigkeit der Vorlage verneint. Dadurch werden ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung ebenfalls nicht begründet. Denn der Zulassungsantrag erschöpft sich zu diesem Gesichtspunkt darin, einzelne Begründungselemente des Urteils anzugreifen, ohne substantiiert darzulegen, dass tatsächlich ein Eilfall vorgelegen hat und dass es nicht möglich gewesen ist, eine Sondersitzung abzuhalten. Dass dies nicht „problemlos“ möglich war, begründet das Vorliegen eines Eilfalles i.S.v. § 36 Abs. 3 Satz 6 SächsGemO noch nicht. Es mag daher offenbleiben, inwieweit eine verzögerte Erstellung der Vorlage im Rahmen dieser Vorschrift eine Rolle spielen kann.
- 16 2. Die Rechtssache hat auch keine grundsätzliche Bedeutung i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO. Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache nur dann, wenn mit ihr eine grundsätzliche, bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht beantwortete Rechtsfrage oder eine im Bereich der Tatsachenfeststellung bisher obergerichtlich nicht geklärte Frage von allgemeiner Bedeutung aufgeworfen wird, die sich in dem erstrebten Berufungsverfahren stellen würde und im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortbildung des Rechts berufsgerichtlicher Klärung bedarf (SächsOVG, Beschl. v. 9. Mai 2016 - 4 A 26/16 -, juris Rn. 8).
- 17 Der Beklagte hält folgende Fragen für grundsätzlich klärungsbedürftig:
1. Erlaubt § 36 Abs. 3 Satz 2 SächsGemO die Normierung einer vom Bürgermeister zwingend einzuhaltenden Mindestladungsfrist oder erlaubt diese Vorschrift dem Gemeinderat lediglich Empfehlungen an den Bürgermeister zur eigenständigen Bestimmung der angemessenen Ladungsfrist?
 2. Steht eine bloße Geschäftsordnungsregelung, mit der eine nach Tagen bemessene (Mindest-) Ladungsfrist bestimmt wird, Abweichungen von dieser Fristbestimmung durch den Bürgermeister selbst dann entgegen, wenn der Stadtrat oder ein an seiner Stelle handelnder Ausschuss mehrheitlich einen Vertagungsantrag ablehnt?

- 18 Es mag dahinstehen, ob dem Beklagten die Formulierung grundsätzlicher Fragen gelungen ist. Jedenfalls fehlt es an einer Klärungsbedürftigkeit, weil sich die Antwort ohne weiteres und unmittelbar aus dem Gesetz ergibt oder sich durch Subsumtion unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Vorschrift ohne weiteres beantworten lässt bzw. durch die Rechtsprechung bereits geklärt ist (vgl. dazu Schoch/Schneider/Rudisile, 42. EL Februar 2022, VwGO § 124 Rn. 32). So liegt der Fall hier, wie sich aus den Ausführungen des Senats oben ergibt. Der Durchführung eines Berufungsverfahrens bedarf es dafür nicht.
- 19 3. Die Sache weist auch keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO auf. Dies macht der Zulassungsantrag in Bezug auf dieselben Fragen geltend, denen er auch grundsätzliche Bedeutung beimessen will. Deren Beantwortung verursacht, wie sich aus den Ausführungen oben ebenfalls ergibt, indes keine das normale Maß nicht unerheblich übersteigenden Schwierigkeiten.
- 20 4. Schließlich liegt auch kein Verfahrensfehler vor, auf dem die Entscheidung beruhen kann (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO). Es spricht nichts dafür, dass das Verwaltungsgericht den Vortrag des Beklagten in diesem Verfahren - oder in Parallelverfahren - übergangen hat. Es ist ihm vielmehr nicht gefolgt und hat die vom Beklagten vorgenommene Würdigung, dass eine ständige Übung vorliege, nicht geteilt. Damit ist ein Anhörungsmangel nicht dargetan.
- 21 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Bei der Streitwertfestsetzung folgt der Senat der Festsetzung und der überzeugenden Begründung des Verwaltungsgerichts.
- 22 Dieser Beschluss ist gem. § 152 Abs. 1 VwGO unanfechtbar.

gez.:
Dahlke-Piel

Dr. Mittag

Wiesbaum