

**SÄCHSISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT**

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. des

2. des

3. des

4. des

- Antragsteller -

- Beschwerdegegner -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Herrn E.

Bürgermeister der Stadt Mügeln
Markt 1, 04769 Mügeln

- Antragsgegner -

- Beschwerdeführer -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Beschlussvorlage zur Öffnung von Geschäften im Bereich der Stadt Mügeln;
Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz

hier: Beschwerde

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Richter am Oberverwaltungsgericht Tischer, den Richter am Oberverwaltungsgericht Ranft und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Helmert

am 27. April 2021

beschlossen:

Auf die Beschwerde des Antragsgegners wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 14. April 2021 - 6 L 156/21 - geändert. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen als Gesamtschuldner.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 10.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die zulässige Beschwerde des Antragsgegners ist begründet.
- 2 Der Beschluss des Verwaltungsgerichts, mit dem der Antragsgegner als Bürgermeister der Stadt Mügeln im Wege der einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO vorläufig verpflichtet wurde, die von den antragstellenden Stadträten der Stadt Mügeln in der 2. Stadtratssitzung am 25. Februar 2021 eingereichte Beschlussvorlage, die dahin lautet *„Alle Gewerbetreibenden der Stadt Mügeln, welche gleiche Waren anbieten wie die Supermärkte ... Dürfen ab sofort unter Einhaltung der Corona-Hygiene-Bestimmungen öffnen“*, auf die Tagesordnung der 4. Stadtratssitzung am 29. April 2021 zu setzen, ist aus den dagegen mit der Beschwerde vorgebrachten Gründen, auf deren Prüfung der Senat im vorläufigen Rechtsschutzverfahren zunächst beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Sätze 3 und 6 VwGO), zu ändern. Der Beschluss kann auch nicht aus anderen Gründen aufrechterhalten werden. Der Senat entscheidet deshalb selbst in der Sache, da die Beschwerdegründe Erfolg haben. Danach ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen.
- 3 Einstweilige Anordnungen ergehen gemäß § 123 Abs. 1 und 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2, § 294 ZPO, wenn bei der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren grundsätzlich gebotenen summarischen Prüfung der mit der Anordnung zu sichernde Anspruch in der Hauptsache (Anordnungsanspruch) und die Dringlichkeit einer vorläufigen Regelung (Anordnungsgrund) glaubhaft gemacht werden und deshalb hinreichend wahrscheinlich vorliegen (vgl. SächsOVG, Beschlüsse v. 26. Januar 2021 - 4 B 421/20 -,

juris Rn. 45, sowie v. 9. März 2017 - 5 B 50/17 -, juris Rn. 3, m. w. N.). Den Antragstellern fehlt jedoch ein Anordnungsanspruch. Sie können vom Antragsgegner nicht verlangen, dass er ihre Beschlussvorlage vom 25. Februar 2021 auf die Tagesordnung der 4. Stadtratssitzung am 29. April 2021 setzt. Die Voraussetzungen der dafür allein in Betracht kommenden Anspruchsgrundlage gemäß § 36 Abs. 3 Satz 1 und 2, Abs. 5 SächsGemO i. V. m. § 7 Abs. 1 und 2 der aktuellen Geschäftsordnung des Stadtrats (im Folgenden: Geschäftsordnung) liegen nicht vor. Es fehlt an der gemäß § 36 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO dafür nötigen Zuständigkeit des Stadtrats für diesen Verhandlungsgegenstand, was der Antragsgegner als Bürgermeister auch prüfen und deshalb die Aufnahme dieses Tagesordnungspunkts ablehnen durfte.

- 4 Dem Bürgermeister obliegt im Rahmen der ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben der Vorbereitung und Einberufung der Gemeinderatssitzungen auch die rechtzeitige Mitteilung der jeweiligen Verhandlungsgegenstände (§ 52 Abs. 1, § 36 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 SächsGemO) und damit notwendigerweise vor Beginn der Gemeinderatssitzung die Aufstellung der jeweiligen Tagesordnung in eigener Verantwortung (vgl. u. a. VG Dresden, Urt. v. 8. April 1998 - 4 K 3570/97 -, BeckRS 1998, 31164874), wie dies § 7 Abs. 1 der Geschäftsordnung in Ausfüllung dessen auch bestimmt (§ 36 Abs. 3 Satz 2 SächsGemO). Daher richtet sich der hier geltend gemachte Anspruch von mehr als einem Fünftel der Stadträte auf Aufnahme eines Verhandlungsgegenstands in die Tagesordnung spätestens der übernächsten Stadtratssitzung gemäß § 36 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 SächsGemO i. V. m. § 7 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 der Geschäftsordnung gegen den Antragsgegner als Bürgermeister.
- 5 Wird ein solcher Anspruch geltend gemacht, steht dem Bürgermeister allerdings ein materielles Vorprüfungsrecht hinsichtlich der Zulässigkeit des beantragten Verhandlungsgegenstands nur in äußerst begrenztem Umfang zu, weil er sonst jeden von den Gemeinderäten gestellten Antrag auf Aufnahme eines Tagesordnungspunktes, der ihm nicht genehm ist, schon im Vorfeld prüfen und verwerfen könnte, obwohl ihm das Gesetz in § 52 Abs. 2 SächsGemO ein nachträgliches Widerspruchsrecht gegen Gemeinderatsbeschlüsse einräumt, das dann leerlaufen könnte (vgl. Faßbender/König/Musall, Sächsisches Kommunalrecht, 2018, 6. Kap. Rn. 136) und der Gemeinderat zu Tagesordnungspunkten keinen Sachbeschluss fassen muss, sondern sie auch „geschäftsmäßig“ erledigen, d. h. nur die Nichtbefassung beschließen kann, so dass der Gemeinderat selbst ein Verwerfungsrecht ohne Sachprüfung hat (vgl. Menke/Rehak, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, Stand: VIII/2019, § 36 Rn. 23, § 39 Rn. 55 ff., insbes. Rn. 59). Daher stellt sich jedes materielle Vorprüfungsrecht des Bürgermeisters

als ein vorgelagerter Eingriff in die Entscheidungs- und Befassungskompetenz des Gemeinderats dar. Neben einem formellen Vorprüfungsrecht (etwa hinsichtlich Form und Frist sowie der Voraussetzungen des § 36 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO) kommt deshalb ein materielles Vorprüfungsrecht des Bürgermeisters aufgrund der ausdrücklichen Regelung in § 36 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO nur bezüglich der Zuständigkeit des Gemeinderats für den Verhandlungsgegenstand in Betracht. Ein weitergehendes materielles Vorprüfungsrecht, etwa hinsichtlich einer ausreichenden Bestimmtheit des begehrten Tagesordnungspunkts, steht ihm grundsätzlich nicht zu (SächsOVG, Beschl. v. 28. April 2014 - 4 B 72/14 -, juris Rn. 6; Sponer, in: Sponer u. a., Kommunalverfassungsrecht Sachsen, Stand: 8/2019, § 36 SächsGemO, Erl. 8.). Darüberhinausgehend beinhaltet die Pflicht des Bürgermeisters, eine sachgerechte Entscheidung über die begehrte Aufnahme eines Verhandlungsgegenstandes in die Tagesordnung zu treffen, lediglich die Befugnis, die Aufnahme solcher Tagesordnungspunkte zu verweigern, die ganz offensichtlich nicht ernst gemeint sind oder erkennbar unsinnige Zwecke verfolgen oder die schikanös, rechtsmissbräuchlich oder strafbaren Inhalts sind (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 20. Mai 2020 - 4 B 198/20 -, juris Rn. 6, unter Verweis auf VG Dresden, Urt. v. 8. April 1998 - 4 K 3570/97 -, BeckRS 1998, 31164874).

- 6 Dies zugrunde gelegt hat es der Antragsgegner zu Recht abgelehnt, die Beschlussvorlage vom 25. Februar 2021 auf die Tagesordnung der 4. Stadtratssitzung am 29. April 2021 zu setzen, weil dieser Verhandlungsgegenstand nicht in die Zuständigkeit des Stadtrats von Mügeln fällt (§ 36 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO i. V. m. § 7 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung).
- 7 Grundlegende Voraussetzung für die Zuständigkeit des Gemeinderats gemäß § 36 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO ist, dass der Verhandlungsgegenstand überhaupt in die Zuständigkeit der Gemeinde fällt (Verbandskompetenz), d. h. dass es sich um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft i.S. v. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG handelt. Nach der Rechtsprechung des Senats ist der dafür nötige spezifisch örtliche Bezug unter der hinreichenden, aber auch notwendigen Voraussetzung gegeben, dass es um Bedürfnisse und Interessen geht, die den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der konkreten Gemeinde betreffen, die also in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder zu ihr einen spezifischen Bezug haben. Unerheblich ist, ob eine Beschlussfassung tatsächliche Konsequenzen bewirken kann, so dass die Verbandskompetenz der Gemeinde insofern nicht gleichbedeutend mit einer Entscheidungskompetenz ist. Vielmehr darf sich der Gemeinderat aus seiner ortsbezogenen Sicht auch mit Fragen befassen, die nach

der gesetzlichen Kompetenz- und Zuständigkeitsordnung anderen Trägern öffentlicher Gewalt als Aufgaben zugewiesen sind, etwa indem der Gemeinderat zu solchen Fragen seine Meinung oder ein an andere Stellen gerichtetes Ersuchen äußert. Die Verbandskompetenz der Gemeinde umfasst daher - sofern der nötige spezifisch örtliche Bezug vorliegt - auch das Recht des Gemeinderats, sich mit derartigen Fragen zu befassen (Befassungskompetenz), selbst wenn die Gemeinde dafür keine Entscheidungskompetenz besitzt. Unzulässig sind hingegen Äußerungen der Gemeinde, deren Wortlaut den Charakter allgemeinpolitischer Stellungnahmen hat oder den Anschein solcher Stellungnahmen erweckt. Denn Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vermittelt der Gemeinde nur ein kommunal- und kein allgemeinpolitisches Mandat. Sie ist weder Inhaberin grundrechtsgeschützter politischer Freiheit noch Sachwalterin der grundrechtlichen Belange ihrer Bürger (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 28. April 2014 - 4 B 72/14 -, juris Rn. 5; BVerwG, Urt. v. 14. Dezember 1990 - 7 C 37.89 - juris Rn. 19 ff., m. w. N.).

8 Die eingereichte Beschlussvorlage vom 25. Februar 2021 ist danach weder von der Entscheidungs- noch der Befassungskompetenz der Stadt Mügeln umfasst und fällt damit nicht in deren Verbandskompetenz.

9 Dies beruht maßgeblich darauf, dass der Bürgermeister bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 36 Abs. 5 SächsGemO verpflichtet ist, den begehrten Verhandlungsgegenstand in die Tagesordnung aufzunehmen. Aufgrund dieser Pflicht ist er nicht befugt, dessen Inhalt zu ändern. Er muss ihn so wie beantragt auf die Tagesordnung setzen, sofern die Voraussetzungen für dessen Aufnahme in die Tagesordnung vorliegen. Andernfalls liefe seine Pflicht, den beantragten Verhandlungsgegenstand in die Tagesordnung aufzunehmen, leer oder könnte von ihm umgangen werden. Maßgebend dafür, ob ein Verhandlungsgegenstand gemäß § 36 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt, ist deshalb sein konkreter, durch seinen Wortlaut bestimmter Inhalt. Dass sich der Gemeinderat mit der Thematik, die dem Verhandlungsgegenstand zugrunde liegt, in anderer Form befassen darf und insofern nach Beginn der Gemeinderatssitzung selbst noch die Möglichkeit hat, die Nichtbefassung mit dem konkreten Verhandlungsgegenstand zu beschließen oder darüber mit anderem Inhalt, als dies von den antragstellenden Gemeinderäten begehrt wird, zu verhandeln und zu entscheiden, ist unerheblich. Denn das Gesetz räumt dem Bürgermeister unabhängig davon in § 36 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO in eigenes Vorprüfungsrecht bereits bei der Aufstellung der Tagesordnung ein. Daher besteht kein Anspruch gegenüber dem Bürgermeister, Verhandlungsgegenstände auf die Tagesordnung zu setzen, mit

denen sich der Gemeinderat, so wie sie beantragt werden, mangels Verbandskompetenz der Gemeinde nicht befassen darf. Er ist auch nicht befugt, ihnen einen davon abweichenden, möglicherweise zulässigen Inhalt zu geben.

- 10 Das trifft auf die Beschlussvorlage vom 25. Februar 2021 zu. Sie geht nach ihrem Wortlaut zweifelsfrei dahin, dass der Stadtrat selbst die Erlaubnis zur Öffnung aller Ladengeschäfte beschließen soll, die gleiche Waren wie die Supermärkte anbieten, sofern sie die Corona-Hygiene-Bestimmungen einhalten. Das bestreiten im Beschwerdeverfahren auch die Antragsteller nicht. Aus der Begründung der Beschlussvorlage ergibt sich demgemäß nichts Anderes. Sie erschöpft sich in einer Darlegung der durch die Geschäftsschließung verursachten Probleme der Gewerbetreibenden und schließt mit der Aussage, dass bei Betroffenen schon erste Selbstmorde zu verzeichnen seien, woran die Antragsteller nicht mitschuldig sein wollen, was unterstreicht, dass es den antragstellenden Stadträten um einen Beschluss des Stadtrats über die Geschäftsöffnung selbst und nicht nur um eine Meinungsäußerung des Stadtrats dazu oder um ein Ersuchen des Stadtrats an andere Stellen geht, darüber zu entscheiden oder sich für eine solche Entscheidung einzusetzen. Letzteres wäre von der Befassungskompetenz der Stadt Mügeln und damit ihrer Verbandskompetenz gedeckt, weil die Öffnung der Ladengeschäfte im eigenen Stadtgebiet als solche ohne weiteres den nötigen spezifisch örtlichen Bezug aufweist. Einen derartigen Inhalt soll der Verhandlungsgegenstand im Stadtrat jedoch nach dem klaren Wortlaut der Beschlussvorlage nicht haben, so dass der Antragsgegner als Bürgermeister auch nicht befugt ist, den Verhandlungsgegenstand mit einem derart veränderten Inhalt auf die Tagesordnung zu setzen.
- 11 Für eine Befassung des Stadtrats mit einem Beschluss über die begehrte Geschäftsöffnung selbst, wie er tatsächlich beantragt wird, fehlt der Stadt Mügeln hingegen die Verbandskompetenz, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat. Denn nicht die Gemeinden, sondern die Landkreise und Kreisfreien Städte oder andere Landesbehörden sind für den Vollzug des Infektionsschutzgesetzes des Bundes (IfSG) sowie der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung (SächsCoronaSchVO) und damit auch für die durch die Corona-Pandemie bedingten Geschäftsschließungen zuständig (vgl. § 54 IfSG i. V. m. der sächsischen Infektionsschutzgesetz-Zuständigkeitsverordnung und den §§ 8 ff. SächsCoronaSchVO).
- 12 Ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung somit bereits aus diesen Gründen abzulehnen, kommt es auf die übrigen zwischen den Beteiligten streitigen Gesichtspunkte nicht mehr an.

- 13 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 sowie § 53 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 52 Abs. 1 GKG und folgt gemäß Nr. 1.5 Satz 2 und Nr. 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (SächsVBl. 2014, Heft 1, Sonderbeilage) der Festsetzung erster Instanz, weil die begehrte einstweilige Anordnung die Hauptsache vorwegnimmt.
- 14 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO; § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Tischer

Ranft

Helmert