

Az.: 4 B 97/23  
7 L 339/23



## **SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT**

### **Beschluss**

In der Verwaltungsrechtssache

der Fraktion im Dresdner Stadtrat  
vertreten durch die stellvertretende Fraktionsvorsitzende  
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Antragstellerin -  
- Beschwerdeführerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

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

- Antragsgegner -  
- Beschwerdegegner -

wegen

Kommunalverfassungsrechtsstreit (Aufnahme eines Verhandlungsgegenstands auf  
die Tagesordnung der Sitzung des Stadtrats);  
Antrag nach § 123 VwGO  
hier: Beschwerde

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch die Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts Dahlke-Piel, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Mittag und den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Munzinger

am 26. Juni 2023

### **beschlossen:**

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 12. Juni 2023 - 7 L 339/23 - geändert. Der Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, den Verhandlungsgegenstand Antrag A0444/23 „Eilantrag zur Vermeidung einer Reise des gesamten Stadtrates nach Mannheim“ unverzüglich auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Stadtrates der Landeshauptstadt Dresden zu setzen.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

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

### **Gründe**

- 1 Die zulässige Beschwerde ist begründet.
- 2 Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu Unrecht abgelehnt. Der Antrag ist begründet. 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.).
- 3 Das Vorliegen eines Anordnungsgrundes hat bereits das Verwaltungsgericht zutreffend bejaht. Die Antragstellerin hat aber auch einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Nach dem Stand des Eilverfahrens spricht alles dafür, dass sie gemäß § 36 Abs. 5 Alt. 2 i.V.m. Absatz 3 Satz 1 und 2 SächsGemO einen Anspruch darauf hat, dass der Antragsgegner den im Tenor näher bezeichneten Verhandlungsgegenstand unverzüglich auf die Tagesordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt Dresden setzt.

- 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).
- 5 Wird ein solcher Anspruch geltend gemacht, steht dem Bürgermeister 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 würde (vgl. Faßbender/König/Musall, Sächsisches Kommunalrecht, 2018, 6. Kap. Rn. 136) und der Gemeinderat zu Tagesordnungspunkten keinen Sachbeschluss fassen muss, sondern sie auch „geschäftsordnungsmäßig“ 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 2. Halbsatz SächsGemO nur bezüglich der Zuständigkeit des Gemeinderats für den Verhandlungsgegenstand in Betracht. Ein weitergehendes materielles Vorprüfungsrecht, etwa hinsichtlich einer ausreichenden Bestimmtheit des begehrten Tagesordnungspunktes, 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. zu den vorstehenden Maßstäben insgesamt bereits SächsOVG, Beschl. v. 11. August 2021 – 4 B 2921/21 -, juris Rn. 5 f.).

- 6 Die hier fraglichen Verhandlungsgegenstände fallen in die Zuständigkeit des Stadtrats (§ 36 Abs. 3 Satz 5 i. V. m. Absatz 5 Halbsatz 2 SächsGemO). Bei der Kompetenzverteilung zwischen Bürgermeister und Stadtrat ist zunächst von der Allzuständigkeit des Rates als Hauptorgan der Gemeinde auszugehen, wie sie in den §§ 27, 28 SächsGemO zum Ausdruck kommt, es sei denn, bestimmte Angelegenheiten sind dem Bürgermeister durch Gesetz ausdrücklich ausschließlich zugewiesen (Musall, in: Sponer/Musall/Jakob, Kommunalverfassungsrecht, § 51 SächsGemO, Anm. 1 a. E.).
- 7 Diese Maßstäbe hat das Verwaltungsgericht verkannt, wenn es darauf abstellt, ob es sich um einen Vorgang handelt, „der evident nicht zum Aufgabenbereich des Antragsgegners zählt“ oder ob sich der Antragsgegner „nicht evident außerhalb seiner ihm zugewiesenen Rechtsstellung als Vorsitzender des Gemeinderats und Leiter der Gemeindeverwaltung bewegt“. Erforderlich ist vielmehr die positive Feststellung, dass es sich um einen Vorgang handelt, der in die alleinige Kompetenz des Bürgermeisters fällt. Bei dieser Prüfung spielt es – und auch insoweit vermag der Senat dem Ansatz des Verwaltungsgerichts nicht zu folgen – keine Rolle, aus welchem Teilhaushalt die Maßnahme bezahlt werden soll. Der Oberbürgermeister kann seine Zuständigkeit nicht dadurch selbst begründen, dass er auf Haushaltsmittel zugreift, die ihm zugewiesen sind. Die Mittel folgen vielmehr – gerade umgekehrt – der Aufgabe.
- 8 Die danach allein gebotene Prüfung, ob die Maßnahme in die alleinige Zuständigkeit des Oberbürgermeisters fällt, geht zu Lasten des Antragsgegners aus.
- 9 Für die Nummer 1 des Verhandlungsgegenstandes („Statt der vom Oberbürgermeister geplanten Reise des gesamten Stadtrates nach Mannheim am 07./08. Juli 2023 wird eine Delegation von maximal zehn Stadträtinnen und Stadträten entsandt.“) ergibt sich das aus folgenden Erwägungen:
- 10 Die Voraussetzungen des vorrangig in Betracht zu ziehenden § 53 Abs. 2 SächsGemO liegen nicht vor. Der Antragsgegner geht – wie sich aus der Hausmitteilung vom 10. März 2023 ergibt – selbst zutreffend davon aus, dass es sich bei der Einladung gegenüber allen Stadtratsmitgliedern nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt. Schon gar nicht ergibt sich eine Zuständigkeit aus § 53 Abs. 1 SächsGemO, denn das Verhältnis des Oberbürgermeisters zum Rat, dessen Information zur

Vorbereitung von Beschlüssen oder gar die Kommunikation der Ratsmitglieder untereinander hat mit der Aufgabenerledigung durch die Gemeindeverwaltung oder gar deren inneren Organisation nichts zu tun.

- 11 Damit kommt als Kompetenztitel nur der vom Antragsgegner selbst in Anspruch genommene § 52 Abs. 1 SächsGemO ernsthaft in Betracht. Insoweit erscheint es vertretbar, eine Reise des Rates noch als besondere Form der Sitzungsvorbereitung mit vertieften Informationsmöglichkeiten zu verstehen. Dabei geht der Senat zugunsten des Antragsgegners davon aus, dass es sich um eine Reise des Stadtrats als solchem handeln soll. Soweit mit der Antragsabweisung suggeriert wird, es handele sich um die „persönliche Einladung einzelner Ratsmitglieder“, findet dies in dem Wortlaut der Verlautbarungen vor dem gerichtlichen Verfahren keine Stütze. Die Einladung aller Ratsmitglieder zur Vorbereitung künftiger Ratsentscheidungen betrifft den Stadtrat auch objektiv fraglos als solchen. Würde man der Argumentation der Antragsabweisung folgen, bestünde eine Zuständigkeit des Antragsgegners nicht. Die persönliche Einladung einzelner Ratsmitglieder zählt nämlich unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt und schon gar nicht nach § 51 Abs. 1 SächsGemO zu den Aufgaben des Antragsgegners.
- 12 Auch wenn die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 SächsGemO vorliegen mögen, handelt es sich jedenfalls im vorliegenden Fall nicht um eine ausschließliche Zuständigkeit des Antragsgegners. Der Antragsgegner hat im Zusammenhang mit der Einladung selbst unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass die von ihm gewählte Form – Reise des gesamten Stadtrats – nicht nur der Vorbereitung der Entscheidung über eine BUGA-Bewerbung diene. Vielmehr soll auch – und vielleicht vor allem – die Kommunikation zwischen Oberbürgermeister und Rat sowie zwischen den Ratsmitgliedern gefördert und das Arbeitsklima verbessert werden. Damit hat der Antragsgegner selbst zum Ausdruck gebracht, dass die Veranstaltung in der von ihm gewählten, ungewöhnlichen Form nicht unabdingbar für die Sitzungsvorbereitung ist. Vielmehr handelt es um eine Veranstaltung, die gleichzeitig das Recht des Stadtrates aus § 38 Abs. 2 SächsGemO betrifft, seine inneren Angelegenheiten selbst zu organisieren. Eine Veranstaltung zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Oberbürgermeister und Rat oder gar zwischen den Stadtratsmitgliedern fällt ersichtlich nicht in die alleinige Zuständigkeit des Oberbürgermeisters. Das Recht des Stadtrats zur Regelung seiner inneren Angelegenheit umfasst – spiegelbildlich – auch das Recht, eine solche, vom Antragsgegner initiierte Reise für den Stadtrat insgesamt durch Mehrheitsentscheidung abzulehnen oder zu modifizieren. Es liegt auf der Hand, dass

das betroffene Organ sich mit einer für eben dieses Organ geplanten Aktivität selbst befassen und dazu ggf. Beschlüsse treffen darf. Alles andere liefe nicht nur § 38 Abs. 2 SächsGemO, sondern auch dem Grundsatz des organfreundlichen Verhaltens zuwider.

- 13 Eine solche Befassung oder Beschlussfassung erscheint auch nicht schikanös. Vielmehr kann es handfeste Gründe geben, eine solche Reise abzulehnen, etwa die Frage, welche Außenwirkung sie für den Stadtrat als Organ entfaltet oder auch die Frage des sparsamen Umgangs mit öffentlichen Geldern, die sich unabhängig davon stellt, aus welcher Haushaltsposition die Reise bezahlt werden soll. Dem kann der Antragsgegner nicht entgegenhalten, es stehe den einzelnen Gemeinderatsmitgliedern frei, an der Reise nicht teilzunehmen. Das trifft zwar zu, hat aber mit der Frage, ob und ggf. wie eine Reise des Organs Stadtrat stattfinden soll, nichts zu tun. Insbesondere ist es – soll eine Reise grundsätzlich nicht mit dem Stadtrat insgesamt stattfinden – Sache des Gemeinderats und nicht einzelner Mitglieder, zu entscheiden, wie viele Teilnehmer es geben soll und nach welchen Kriterien eine etwaige Delegation zusammengesetzt sein soll. Die Zu- oder Absagen einzelner Mitglieder führen demgegenüber naturgemäß zu zufälligen Ergebnissen, sowohl was die Zahl als auch was die Zusammensetzung der Delegation angeht. Dass nunmehr eine Situation entstanden ist, in welcher der Stadtrat im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts möglicherweise Zusagen einzelner Ratsmitglieder konterkarieren könnte, liegt daran, dass der Antragsgegner den Verhandlungsgegenstand nicht beizeiten auf die Tagesordnung gesetzt hat. Dies kann nicht zulasten der Antragstellerin gehen.
- 14 Was die Nummer 2 des Verhandlungsgegenstandes („Die dadurch eingesparten Reisekosten von 12.000 Euro [Reisekosten, Essen, Hotelübernachtung für 60 Personen] werden der Sportförderung als ein erster Beitrag zur Deckung der dort fehlenden Mittel zur Verfügung gestellt.“) angeht, besteht an der Zuständigkeit des Stadtrats für Haushaltssatzung und Haushaltsplan nach dem §§ 74 ff. SächsGemO kein Zweifel. Ob eine unterjährige Verschiebung zwischen den Geschäftsbereichen möglich ist und ob dadurch möglicherweise organschaftliche Rechte des Antragsgegners berührt sind, ist nach dem eingangs dargelegten nicht Gegenstand der Vorprüfung.
- 15 Dem Erlass der einstweiligen Anordnung steht auch das Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache nicht entgegen. Das ergibt sich zum einen daraus, dass ein Obsiegen der Antragstellerin im Hauptsachverfahren überwiegend wahrscheinlich ist. Im Übrigen ist

darauf hinzuweisen, dass eine Ablehnung des Antrags im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes für die Antragstellerin schlechthin irreversibel ist, während bei einer Stattgabe noch ein Korrektiv in zweifacher Hinsicht besteht. Einerseits kann der Rat selbst den Tagesordnungspunkt ohne weiteres absetzen, andererseits kann der Antragsgegner einer etwaigen Beschlussfassung widersprechen.

- 16 Schließlicly hat sich der Anspruch der Antragstellerin auch nicht durch Zeitablauf erledigt, denn die nächste Ratssitzung findet noch vor der geplanten Reise statt; welche (finanziellen) Folgen eine etwaige Teil-Absage so kurz vor dem Beginn hätte, kann der Stadtrat bei seiner Sachentscheidung berücksichtigen.
- 17 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.
- 18 Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 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). Eine Reduzierung ist nicht veranlasst, weil die begehrte einstweilige Anordnung die Hauptsache vorwegnimmt. Die Ausführungen dazu am Ende der Antragsrweiterung liegen erkennbar neben der Sache.
- 19 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO; § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:  
Dahlke-Piel

Dr. Mittag

Munzinger