

Az.: 4 B 196/08
4 L 105/08



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. der Frau
2. des Herrn
3. des Herrn

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt

- Antragsteller -
- Beschwerdeführer -

gegen

die Gemeinde Wachau
vertreten durch den Bürgermeister
Teichstraße 4, 01454 Wachau

- Antragsgegnerin -
- Beschwerdegegnerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

beigeladen:

vertreten durch den Geschäftsführer

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

wegen

Zulassung eines Bürgerbegehrens; Antrag nach § 123 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Heinlein

am 14. Juli 2008

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsteller gegen Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 30. April 2008 - 4 L 105/08 - wird zurückgewiesen.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,00 € festgesetzt.

Gründe

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts, durch den ihr Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt wurde, bleibt ohne Erfolg.

Die von den Antragstellern dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO im Beschwerdeverfahren beschränkt ist, geben zur Änderung des angefochtenen Eilbeschlusses keine Veranlassung.

1. Das Verwaltungsgericht hat sowohl den Hauptantrag, mit dem die Antragsteller eine einstweilige Anordnung zur Erklärung des am 14.11.2007 eingereichten Bürgerbegehrens gegen eine - näher bezeichnete - Abfallverbrennungsanlage der Beigeladenen als zulässig begehren, als auch den Hilfsantrag zur vorläufigen Untersagung eines Gemeinderatsbeschlusses über einen Vorhaben- und Erschließungsplans (§ 12 BauGB) für eine solche Anlage mit der Begründung abgewiesen ein Anordnungsanspruch liege nicht vor. Das Bürgerbegehren, das sich gegen den Beschluss des Gemeinderats vom 12.9.2007 zur Einleitung eines entsprechenden Bebauungsplanverfahrens richte, sei unzulässig, weil es nicht innerhalb von zwei Monaten

nach der öffentlichen Bekanntgabe dieses Beschlusses eingereicht worden (§ 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO). Entgegen der Auffassung der Antragsteller werde die Zwei-Monats-Frist bereits mit einer Beschlussfassung des Gemeinderats in öffentlicher Sitzung bzw. mit der Bekanntgabe von in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüssen in öffentlicher Sitzung (§ 37 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO) in Lauf gesetzt. Die Sächsische Gemeindeordnung unterscheide zwischen öffentlicher Bekanntmachung, ortsüblicher Bekanntgabe und öffentlicher Bekanntgabe, ohne diese Verlautbarungsformen selbst zu definieren. Die von den Antragstellern herangezogene Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Form kommunaler Bekanntmachungen (Kommunalkommunikationsverordnung - Kom-BekV) unterscheide ebenfalls zwischen öffentlichen Bekanntmachungen und öffentlichen Bekanntgaben, knüpfe an diese Formen der Verlautbarungen aber nur dann die gleiche Rechtsfolge, wenn dies durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben sei. Eine Vorschrift, die die öffentliche Bekanntmachung von Gemeinderatsbeschlüssen vorschreibe, liege nicht vor. Auch für die in § 37 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO vorgeschriebene Bekanntgabe von in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüssen reiche eine Verlautbarung des Abstimmungsergebnisses gegenüber den anwesenden Gemeindevertretern und der Öffentlichkeit. Aus der Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB, nach der der Beschluss über die Aufstellung eines Bauleitplans ortsüblich bekannt zu machen ist, lasse sich für die Auslegung von § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO nichts anderes ableiten. Angesichts der Verfristung des Bürgerbegehrens komme es nicht darauf an, ob das Bürgerbegehren im Übrigen zulässig sei.

2. Mit ihrem fristgerechten Beschwerdevorbringen machen die Antragsteller demgegenüber geltend, das Verwaltungsgericht habe den Wortlaut und die Systematik der gesetzlichen Ausschlussfrist ebenso verkannt wie den Zweck der Vorschriften über die öffentliche Bekanntmachung und Bekanntgabe. Weder § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO noch eine andere Norm enthalte einen Rechtsbefehl zur öffentlichen Bekanntgabe von Gemeinderatsbeschlüssen. Unterbleibe eine solche Bekanntgabe, werde - vergleichbar mit dem Fall einer fehlenden Rechtsmittelbelehrung bei einem Verwaltungsakt (§ 58 Abs. 2 VwGO) - die Zwei-Monats-Frist für ein sog. kassatorisches Bürgerbegehren nicht in Gang gesetzt. Aus §§ 37, 39 SächsGemO lasse sich nichts anders ableiten. Eine öffentliche Bekanntgabe, die gemäß § 7 KombekVO im vollen Wortlaut zu erfolgen habe, erfülle eine Anstoßfunktion und diene in besonderem Maße der Rechtsklarheit. Dagegen schreibe die Sächsische Gemeindeordnung nicht vor, dass Gemeinderatsbeschlüsse verlesen werden oder den Zuhörern in anderer Weise tatsächlich zur Kenntnis gebracht werden. Ein Bürgerbegehren könne nicht ins Werk gesetzt werden, wenn

der genaue Wortlaut eines Gemeinderatsbeschlusses etwa nach dem Ende einer turbulenten Gemeinderatssitzung den Bürgern noch nicht einmal in geschriebener Form zur Einsichtnahme vorliege. Gerade wegen ihres Ausschlusscharakters müsse die Fristbestimmung - dem allgemeinen und juristischen Sprachgebrauch folgend - an die Veröffentlichung im jeweiligen Amtsblatt anknüpfen. Da der am 12.9.2007 in öffentlicher Sitzung ergangene Gemeinderatsbeschluss zur Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans erst am 28.9.2007 nach Maßgabe der Bekanntmachungssatzung der Antragsgegnerin im amtlichen Teil der Wochenzeitung „Der Radeberger“ öffentlich bekannt gemacht worden sei, wahre das am 14.11.2007 eingereichte Bürgerbegehren die Ausschlussfrist des § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO. Auf den Zeitpunkt der Erstellung der Niederschrift über den Inhalt der Gemeinderatssitzung gemäß § 40 SächsGemO (hier: 13.9.2006) komme es nicht an.

Nach alledem habe das Verwaltungsgericht den Erlass der erstinstanzlich beantragten einstweiligen Anordnung zu Unrecht abgelehnt. Über den dort gestellten Haupt- und Hilfsantrag hinaus werde im Beschwerdeverfahren äußerst hilfsweise beantragt, der Antragsgegnerin vorläufig zu untersagen, einen Bebauungsplan für die Errichtung der Anlage öffentlich bekannt zu machen.

3. Diese Darlegungen der Antragsteller führen zu keiner Änderung des angefochtenen Beschlusses. Der von den Antragstellern erst im Beschwerdeverfahren im Wege der Antragserweiterung gestellten zweite Hilfsantrag ist bereits unzulässig. Da § 146 Abs. 4 Satz 4 VwGO eine Auseinandersetzung des Beschwerdeführers mit den Gründen der angefochtenen Eilentscheidung vorschreibt, ist eine Antragserweiterung im Beschwerdeverfahren grundsätzlich unzulässig (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl., § 146 Rn. 33 m.w.N.). Im Übrigen ist der zweite Hilfsantrag aus den nachfolgenden Erwägungen auch unbegründet.

Ein Anordnungsanspruch der Antragsteller scheidet insgesamt aus, weil das am 14.11.2007 eingereichte Bürgerbegehren, das sich gegen den Gemeinderatsbeschluss der Antragsgegnerin zur Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens (§ 12 Abs. 2 BauGB) für eine Abfallverbrennungsanlage der Beigeladenen richtet, unzulässig ist. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend ausgeführt, dass die gesetzliche Ausschlussfrist nicht gewahrt ist, weil das kassatorische Bürgerbegehren erst nach Ablauf von zwei Monaten nach der öffentlichen Bekanntgabe des Gemeinderatsbeschlusses der Antragsgegnerin in der Gemeinderatssitzung vom 12.9.2007 eingereicht wurde.

Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es gemäß § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO innerhalb von zwei Monaten nach der öffentlichen Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden. Der für die Fristberechnung entscheidende Begriff der „öffentlichen Bekanntgabe“ i.S.v. § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO wird von der Sächsischen Gemeindeordnung nicht definiert; sein Regelungsgehalt ist deshalb durch Auslegung zu ermitteln. Nach allgemeinem juristischen Sprachgebrauch ist zumindest die von einem Bekanntgabewillen getragene amtliche Kundgabe erforderlich, wobei - entgegen der Beschwerdebegründung - durchaus unterschiedliche Formen der Bekanntgabe in Betracht kommen. Neben der von den Antragstellern in Bezug genommen öffentlichen Bekanntgabe einer Gemeinde (§ 2 KomBekVO) durch Abdruck des vollen Wortlauts (§ 7 Satz 1 KomBekVO) im Amtsblatt, in einer mindestens einmal wöchentlich erscheinenden Zeitung oder - bei kleineren Gemeinden - durch Aushang an einer Bekanntmachungstafel nach Maßgabe der jeweiligen Veröffentlichungssatzung ist auch an eine formlose öffentliche Bekanntgabe zu denken, wie sie etwa bei nicht-schriftlich erlassenen Verwaltungsakten in Betracht kommen (etwa durch Bekanntgabe im Rundfunk, durch Ausrufen, durch Aufstellen eines Schildes oder durch konkludentes Handeln, siehe Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl., § 41 Rn. 50 m.w.N.).

Aus der Kommunalbekanntmachungsverordnung lässt sich für die Auslegung der gesetzlichen Fristbestimmung nichts entscheidendes ableiten, weil die Verordnung öffentliche Bekanntmachungen von Gemeinden nur insoweit regelt, als nicht besondere bundes- oder landesrechtliche Vorschriften anzuwenden sind (§ 1 Abs. 1 Satz 1 KomBekVO). Der Wortlaut von § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO und die Systematik der Vorschriften im ersten Abschnitt des dritten Teils der Sächsischen Gemeindeordnung über den Ablauf von Ratssitzungen und über die Beschlussfassung im Gemeinderat (§§ 36 ff. SächsGemO) schließen es zwar nicht aus, für den Fristbeginn nach § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO auf eine „förmliche“ öffentliche Bekanntgabe nach Maßgabe der Kommunalbekanntmachungsverordnung abzustellen. Sinn und Zweck der Fristbestimmung sprechen jedoch entscheidend gegen die von den Antragstellern vertretene Gesetzesauslegung. Nicht anders als vergleichbare Fristbestimmungen für kassatorische Bürgerbegehren nach den Gemeindeordnungen anderer Bundesländer (etwa § 21 Abs. 3 GemO BW, § 8b Abs. 3 Satz 1 HessGemO, § 26 Abs. 3 GemO NRW) soll die gesetzliche Ausschlussfrist des § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit vermeiden, dass die Ausführung von Gemeinderatsbeschlüssen in wichtigen Gemein-

deangelegenheiten längere Zeit nicht in Angriff genommen werden kann oder gar mit besonderem Aufwand rückgängig gemacht werden muss. Die Regelung dient damit der Effektivität und Sparsamkeit der Gemeindeverwaltung und ist zugleich Ausdruck eines Vorrangs der Entscheidungsbefugnis des Gemeinderats im System der repräsentativen Demokratie (vgl. VGH BW, Urt. v. 14.11.1983, NVwZ 1985, 288, 289; HessVGH, Urt. v. 2.4.2004 - 8 UE 2529/03 -, juris Rn. 32; OVG NRW Urt. v. 28.1.2003, NVWZ-RR 2003, 584, 586, zum jeweiligen Landesrecht; VG Leipzig, Urt. v. 12.6.2007, SächsVBl. 2007, 268, 269; kritisch zur Erforderlichkeit einer Ausschlussfrist Jung, SächsVBl. 2007, 173, 178, unter Hinweis auf die Rechtslage in Bayern).

Ausgehend von dem so verstandenen Regelungszweck des § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO reicht es für die öffentliche Bekanntgabe eines Gemeinderatsbeschlusses aus, dass der Beschluss in öffentlicher Sitzung ergangen ist oder - im Falle eines in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlusses - in öffentlicher Sitzung nach § 37 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO bekanntgegeben wurde. Anders als nach der Kommunalverfassung von 1990 bedürfen Gemeinderatsbeschlüsse nach der Sächsischen Gemeindeordnung weder einer öffentlichen Bekanntmachung noch einer ortsüblichen Bekanntgabe. Wird der Beschluss in öffentlicher Sitzung gefasst, ist er zu diesem Zeitpunkt auch öffentlich bekanntgegeben, ohne dass es eines - kommunalrechtlich nicht vorgeschriebenen - weiteren Veröffentlichungsakts bedarf (so ausdrücklich Menke, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, Stand April 2008, § 37 Rn. 43; ebenso HessVGH, Urt. v. 2.4.2004 - 8 UE 2529/03 -, juris Rn. 36; VG Frankfurt, Beschl. v. 7.8.2007, NVwZ-RR 2008, 416 jeweils zu § 8b Abs. 3 Satz 1 HessGemO). Dementsprechend wird die Frist des § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO bei nichtöffentlich gefassten Beschlüssen mit der Bekanntgabe in öffentlicher Sitzung (§ 37 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO) in Lauf gesetzt; auch davon ist das Verwaltungsgericht zutreffend ausgegangen. Welche Anforderungen an eine öffentliche Bekanntmachung bei einer Beschlussfassung des Gemeinderats im vereinfachten Verfahren (Offenlegungsverfahren/schriftliches Verfahren) nach § 39 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO zu stellen sind, bedarf für den vorliegenden Fall keiner Entscheidung.

Mit der Anknüpfung des Fristbeginns an die nach dem Ende einer Beratung erfolgende Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses (vgl. Menke, a.a.O., § 39 Rn. 70) in öffentlicher Sitzung enthält § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO eine klare Regelung des Fristbeginns, die zugleich der hervorgehobenen Bedeutung der Sitzungsöffentlichkeit nach § 37 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO Rechnung trägt. Zur Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen im weiteren

Sinne gehört es auch, dass die Allgemeinheit nach Maßgabe von § 36 Abs. 2 SächsGemO rechtzeitig über Zeit, Ort und Tagesordnung der öffentlichen Sitzung unterrichtet wird (Menke, a.a.O., § 37 Rn. 6). Damit wird dem interessierten Bürger in insgesamt hinreichender Weise die Möglichkeit gegeben, sich rechtzeitig über Beschlüsse des Gemeinderats zu informieren. Soweit demgegenüber in Anlehnung an die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zu § 21 Abs. 3 GemO BW (Urt. v. 14.11.1983, a.a.O.; darauf verweisend VG Leipzig, a.a.O.) im Schrifttum die Auffassung vertreten wird, für eine Bekanntgabe i.S.v. § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO reiche etwa ein Bericht im redaktionellen Teil einer Zeitung aus (so Spöner/Jacob, KommunalverfassungsR Sachsen, Stand Oktober 2007, § 25 SächsGemO Anm. 2), vermag dies nicht zu überzeugen, weil die Berichterstattung Dritter keine hinreichende Gewähr für die Vollständigkeit und Richtigkeit der Wiedergabe von Gemeinderatsbeschlüssen bietet und schon deshalb nicht geeignet ist, den Lauf einer gesetzlichen Ausschlussfrist auszulösen (zutreffend Menke, a.a.O., § 37 Rn. 43 Fn. 76). Im Hinblick darauf kommt es für die hier entscheidende Fristberechnung nicht darauf an, ob ein interessierter Bürger - etwa durch eine Berichterstattung in Zeitung, Rundfunk, Fernsehen oder Internet - bereits am 13.9.2007 Kenntnis von der Beschlussfassung des Gemeinderats vom 12.9.2007 zu der innerhalb der Gemeinde hoch umstrittenen Abfallverbrennungsanlage der Beigeladenen hätte erlangen können.

Den Antragstellern ist zuzugeben, dass die dargelegte - in der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtshofs zuvor nicht geklärte - Auslegung von § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO die praktische Durchführbarkeit kassatorischer Bürgerbegehren erschwert. Die gesetzliche Ausschlussfrist von zwei Monaten ist jedoch länger als die vergleichbare Frist in einigen anderen Bundesländern (§ 8b Abs. 3 Satz 1 HessGemO: sechs Wochen; § 17 Abs. 3 Satz 2 ThürGemLkrO: vier Wochen); ihre Bemessung obliegt ausschließlich dem Landesgesetz (ausführlich zu aktuellen Reformvorschlägen in Sachsen Jung, SächsVBl. 2007, 173, 174 ff.).

Da das Verwaltungsgericht den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu Recht abgelehnt hat, ist die Beschwerde mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind erstattungsfähig (§ 162 Abs. 3 VwGO), weil sich die Beigeladene durch ihren Sachantrag im Beschwerdeverfahren einem Kostenrisiko ausgesetzt hat (§ 154 Abs. 3 VwGO).

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47, 52 Abs. 1, 53 Abs. 3 Nr. 1 GKG. Der Senat orientiert sich dabei an der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die die Beteiligten keine Einwendungen erhoben haben.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Meng

Heinlein