



4 CS 11.1927  
RO 3 S 11.1200

*Großes Staats-  
wappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

- Antragsteller -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte \*\*\*\*\*

\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*

gegen

**Freistaat Bayern,**

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

- Antragsgegner -

wegen

rechtsaufsichtlicher Beanstandung und Verpflichtung zur Ladung zu einer Stadtrats-  
sitzung

(Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO);

hier: Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Bayerischen Verwal-  
tungsgerichts Regensburg vom 12. August 2011,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Wagner,

die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Greve-Decker

ohne mündliche Verhandlung am **20. Oktober 2011**  
folgenden

### **Beschluss:**

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 7.500 Euro festgesetzt.

### **Gründe:**

#### **I.**

- 1 Sechs Mitglieder des Stadtrats von Furth im Wald hatten mit Schreiben vom 9. Juni 2011 die Einberufung einer Sondersitzung mit neun näher bezeichneten Tagesordnungspunkten gemäß Art. 46 Abs. 2 Satz 3 GO beantragt. Der Antragsteller (erster Bürgermeister) kam diesem Antrag trotz des Hinweises der Rechtsaufsichtsbehörde, dass insoweit kein materielles Vorprüfungsrecht bestehe, nicht nach. Mit Bescheid vom 25. Juli 2011 beanstandete das Landratsamt Cham die Stadt Furth im Wald handelnd durch das Organ erster Bürgermeister rechtsaufsichtlich und verpflichtete sie zur Einberufung und Ladung einer Stadtratssitzung mit den beantragten Beratungsgegenständen. Die sofortige Vollziehung des Bescheids wurde angeordnet.
- 2 Das Verwaltungsgericht hat den Antrag des Antragstellers, die aufschiebende Wirkung der erhobenen Klage (Az. RO 3 K 11.1202) gegen den Bescheid wiederherzustellen, mit Beschluss vom 12. August 2011 als unzulässig abgelehnt, weil der erste Bürgermeister als Organ nicht befugt sei, im kommunalaufsichtlichen Verfahren eine Verletzung seiner eigenen Rechte als erster Bürgermeister geltend zu machen. Der Antragsteller sei nicht Adressat der an die Stadt gerichteten rechtsaufsichtlichen Verfügung; diese entfalte ihm gegenüber keine unmittelbaren Rechtswirkungen. Die mittelbare Auswirkung, als Organ der Gemeinde tätig werden zu müssen, reiche für eine unmittelbare rechtliche Betroffenheit im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO analog nicht

aus. Soweit dem ersten Bürgermeister im Rahmen eines sogenannten Kommunalverfassungstreits wehrfähige Positionen im Innenverhältnis zu anderen Organen zugesprochen würden, könnten diese nicht nach „außen“ geltend gemacht werden.

- 3 Dagegen wendet sich die Beschwerde, der der Antragsgegner entgegengetreten ist. Der Antragsteller hat sich mit Schriftsatz vom 19. Oktober 2011 nochmals geäußert.

## II.

- 4 Die zulässige Beschwerde, die nur anhand der dargelegten Gründe geprüft wird (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Ergebnis zu Recht abgelehnt.

- 5 1. Dem Antragsteller kann – entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts – die Antragsbefugnis nicht mit der Begründung abgesprochen werden, der angegriffene Bescheid der Rechtsaufsichtsbehörde könne von vornherein nur Rechte der Stadt, nicht aber solche des Antragstellers als erster Bürgermeister verletzen. Rechte i.S.d. § 42 Abs. 2 VwGO sind nicht nur solche des Außenrechtskreises zwischen Rechtsträgern. Vielmehr können dies auch wehrfähige Innenrechtspositionen sein, die einem Organ oder Organteil eines Rechtsträgers zur eigenständigen Wahrnehmung zugewiesen sind, was durch Auslegung der jeweils einschlägigen innerorganisatorischen Norm zu ermitteln ist (OVG NRW vom 30.3.2004 NVwZ-RR 2004, 674/675). Da wehrfähige Innenrechtspositionen durch jede Rechtsnorm des öffentlichen Rechts begründet werden können, kommt insoweit auch das aus Art. 46 Abs. 2 GO abgeleitete Recht des ersten Bürgermeisters, den Gemeinderat zu Sitzungen einzuberufen (Prandl/Zimmermann/Büchner, Kommunalrecht in Bayern, Anm. 7 zu Art. 46 GO; vgl. auch VGH BW vom 11.6.1991 DÖV 1992, 168 und OVG NRW, a.a.O. S. 676), in Betracht.

- 6 Entgegen der Auffassung des Antragsgegners, kann auch die Beteiligungsfähigkeit des Antragstellers als erstem Bürgermeister nicht mit Erfolg in Zweifel gezogen werden. Nach welcher Nummer des § 61 VwGO der mit eigenen Organrechten ausgestattete Antragsteller beteiligungsfähig ist (für Nr. 1 Schmidt in Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, RdNr. 4 zu § 61 m.w.N., für Nr. 2 analog Kopp/Schenke, VwGO,

16. Aufl. 2009, RdNr. 5 zu § 61 m.w.N.) bedarf – zumal im Eilverfahren – keiner Klärung.

- 7 2. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den Bescheid vom 25. Juli 2011 ist jedoch unbegründet. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist im angefochtenen Bescheid in einer den Erfordernissen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO genügenden Weise begründet worden. Das Landratsamt hat hervorgehoben, dass ein besonderes öffentliches Interesse an der Herbeiführung eines rechtmäßigen Zustands bestehe, weil erwartet werden könne, dass die Hauptorgane der Stadt zusammenarbeiten und sich nicht blockieren. Der Abschluss eines gerichtlichen Hauptsacheverfahrens könne nicht abgewartet werden, weil damit die Rechte des Stadtrats unerträglich lange Zeit behindert würden. Das Initiativrecht der einzelnen Stadtratsmitglieder und des Organs Stadtrat selbst würden sonst ins Leere laufen. Dieses besondere öffentliche Interesse sei unabhängig davon gegeben, ob die in dem Antrag der Stadtratsmitglieder bezeichneten Beratungsgegenstände eilbedürftig seien.
- 8 In der Sache überwiegt das öffentliche Vollzugsinteresse das Aussetzungsinteresse des Antragstellers. Die Argumentation der Beschwerde, der Sofortvollzug eines Verwaltungsakts sei die Ausnahme, die aufschiebende Wirkung die Regel, lässt außer Acht, dass es sich der Sache nach um ein mehrpoliges Rechtsverhältnis handelt. Dem Suspensivinteresse des ersten Bürgermeisters steht das Vollzugsinteresse der vom aufsichtlichen Bescheid begünstigten Stadträte gegenüber. Im Hinblick auf den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes kann der Antragsteller nicht verlangen, dass er durch die einstweilige Festschreibung des status quo privilegiert wird (vgl. Schmidt in Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, RdNr. 1 zu § 80). Dementsprechend kann der Antragsteller das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung nicht mit dem Hinweis darauf entkräften, die antragstellenden Stadtratsmitglieder könnten die Ladung einer Stadtratssitzung selbst mittels eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO erzwingen. Mit diesem Ansinnen räumt der Antragsteller vielmehr selbst ein, dass die Angelegenheit eine hohe Dringlichkeit aufweist. Dass darüber hinaus jeder einzelne beantragte Tagesordnungspunkt auch eilbedürftig ist, ist für die Anordnung der sofortigen Vollziehung nicht Voraussetzung. Entgegen der Beschwerde begründet der Umstand, „dass die Stadtratsmitglieder und mit ihnen die Bürgerinnen und Bürger, welche sie in einer demokratischen Wahl legitimiert haben, erwarten können, dass die beiden Hauptorgane der Stadt zusammenarbeiten und sich nicht blockieren“, das besondere öffentliche

Vollzugsinteresse und stellt nicht nur einen juristischen „Allgemeinplatz“ dar. Bei der Nichterfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben oder Verpflichtungen kann die Rechtsaufsichtsbehörde die Gemeinde zur Durchführung der notwendigen Maßnahmen auffordern (Art. 112 S. 2 GO). Wenn die Kommunalaufsicht von dieser Befugnis hier wegen der vom Antragsteller unterlassenen Ladung zu einer Stadtratssitzung mit den beantragten Tagesordnungspunkten Gebrauch macht, kann darin nicht die von der Beschwerde behauptete „Umgehung der Kommunalverfassung“ liegen.

- 9 Die Erfolgsaussichten der Hauptsacheklage können zwar anhand der vorgelegten Behördenakten nicht abschließend beurteilt werden (z.B. sind die im angefochtenen Bescheid in Bezug genommenen früheren Schreiben der Rechtsaufsichtsbehörde nicht enthalten). Nach summarischer Prüfung ist jedoch anzunehmen, dass die Klage voraussichtlich ohne Erfolg bleiben wird. Das Recht des ersten Bürgermeisters, den Stadtrat einzuberufen (Art. 46 Abs. 2 S. 2 GO), ist in der Gemeindeordnung dem Abschnitt Geschäftsgang zugeordnet und hat dienende Funktion. Ein Vorprüfungsrecht des ersten Bürgermeisters kann im Hinblick auf den hohen Stellenwert des Antragsrechts der Gemeinderatsmitglieder nur in formeller Hinsicht bestehen; ein allgemeines materielles Vorprüfungsrecht steht ihm nicht zu (vgl. Bauer/Böhle/Ecker, Bayerische Kommunalgesetze, RdNr. 8 zu Art. 46 GO m.w.N.). Dementsprechend kann es nicht genügen, dass sich der Antragsteller ohne Auseinandersetzung mit den im angefochtenen Bescheid im Einzelnen abgehandelten Tagesordnungspunkten im gerichtlichen Verfahren generell darauf beruft, dass ein Anspruch auf Aufnahme eines Antrags in die Tagesordnung und Ladung dann nicht bestehe, wenn es an der Organkompetenz des Gemeinderats fehle, weil es sich um laufende Angelegenheiten handle oder die Anträge – weil schon mehrmals Gegenstand von Sitzungen – schikanös oder rechtsmissbräuchlich seien, weil sie so nicht durchsetzbar, unmöglich auszuführen oder auf einen strafbaren Inhalt gerichtet seien. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat sich mit den Einwänden des Antragstellers zu jedem Tagesordnungspunkt (Schreiben der Stadt Furth im Wald vom 4. Juli 2011) im angefochtenen Bescheid auseinandergesetzt. Dazu hat sich der Antragsteller nicht geäußert. Damit ist er seiner im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes im Vergleich zum Hauptsacheverfahren gesteigerten Mitwirkungspflicht (Breunig in Posser/Wolff, VwGO, RdNr. 11 zu § 86) nicht nachgekommen; für eine weitere Aufklärung von Amts wegen bestand keine Veranlassung. Ist nach alledem unwahrscheinlich, dass hier ein auf Ausnahmefälle beschränktes Vorprüfungsrecht des ersten Bürgermeisters besteht, ist dem gesetzlich ausdrücklich geregelten Recht eines Viertels der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder nach Art. 46 Abs. 2 S. 3 GO, das materiell

Minderheitenrechte absichert, im Rahmen einer Interessenabwägung der Vorzug zu geben.

- 10 Gegen die Androhung der Ersatzvornahme (Art. 113 S. 1 GO) hat die Beschwerde keine eigenständigen Gründe vorgetragen. Adressat der rechtsaufsichtlichen Maßnahme ist stets die Gemeinde, unabhängig davon, ob ein Beschluss des Gemeinderats oder eine Verfügung oder ein Unterlassen des ersten Bürgermeisters beanstandet wird (vgl. Hölzl/Hien/Huber, Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, Anm. 5 zu Art. 112 GO). Eine Ersatzvornahme setzt daher – entgegen der Beschwerde – keinen an den ersten Bürgermeister adressierten Bescheid voraus.
- 11 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 47 Abs. 1 i.V.m. § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nrn. 1.5, 22.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Dr. Zöllner

Dr. Wagner

Greve-Decker