

Titel:

Recht auf ordnungsgemäße Ladung

Normenketten:

BayGO Art. 45 Abs. 2, Art. 47 Abs. 2, Art. 48 Abs. 1 S. 1

BGB § 130

Leitsätze:

1 Die Wirksamkeit bzw. Unwirksamkeit von Gemeinderatsbeschlüssen betrifft ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis zwischen den Organen bzw. Organteilen einer Gemeinde; im Rahmen dieses Kommunalverfassungstreits ist die Feststellungsklage die statthafte Klageart. (redaktioneller Leitsatz)

2 Der Teilnahmepflicht der Gemeinderatsmitglieder an den Gemeinderatssitzungen gemäß § 48 Abs. 1 S. 1 BayGO verleihen dem Gemeinderatsmitglied rechtlich geschützte subjektive Mitgliedschaftsrechte, die Ausfluss der organschaftlichen Zugehörigkeit zum Gemeinderat sind. (redaktioneller Leitsatz)

3 Enthält die Geschäftsordnung des Gemeinderats keine Bestimmungen zur Frage des Zugangs einer Ladung, sind die allgemeinen Grundsätze zum Zugang von Verwaltungsakten oder öffentlich-rechtlichen Willenserklärungen unter Abwesenden (§ 130 BGB analog) heranzuziehen. (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Ladung, Zugang, Beschlussfähigkeit, Zustellung

Entscheidungsgründe

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg

Az. RO 3 K 15.144

Im Namen des Volkes

Urteil

vom 8. März 2016

3. Kammer

S., stv. Urkundsbeamtin

Sachgebiets-Nr: 140 99

Hauptpunkte:

Kommunalverfassungstreit, Beschlussfähigkeit Gemeinderat, Recht auf ordnungsgemäße Ladung, Zugang einer Ladung zur Gemeinderatssitzung

Rechtsquellen:

In der Verwaltungsstreitsache

...

- Klägerin -

bevollmächtigt: Rechtsanwälte ...

gegen

Stadt B.

vertreten durch den 1. Bürgermeister ...

- Beklagte -

bevollmächtigt: Rechtsanwälte ...

beteiligt:

Regierung der ...

als Vertreter des öffentlichen Interesses Postfach, R.

wegen Kommunalverfassungsverstreit

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg, 3. Kammer, unter Mitwirkung von

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg, 3. Kammer, unter Mitwirkung von Vorsitzendem Richter am Verwaltungsgericht Eichenseher, Richter am Verwaltungsgericht Dr. Motsch, Richterin am Verwaltungsgericht Pflieger, ehrenamtlichem Richter B., ehrenamtlichem Richter G. aufgrund mündlicher Verhandlung vom 8. März 2016

am 8. März 2016

folgendes Urteil:

I.

Die Klage wird abgewiesen.

II.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III.

Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand:

Die Klägerin, Gemeinderätin der Stadt B. und Mitglied der Stadtratsfraktion der 2... (2...-Fraktion), begehrt die Feststellung der Unwirksamkeit von Stadtratsbeschlüssen wegen fehlerhafter Ladung.

Der erste Bürgermeister der Beklagten lud die Stadtratsmitglieder der Beklagten mit Schreiben vom 20. November 2014 zu einer Stadtratssitzung am 26. November 2014 (18 Uhr). Der Ladung waren in der Anlage die Tagesordnungspunkte für die Sitzung beigefügt. Die Ladung der Klägerin wurde dieser laut Aushändigungsnachweis der Beklagten am 20. November 2014 um 16:11 Uhr von der Verwaltungsangestellten der Beklagten, Frau ... übermittelt.

Mit Schreiben vom 25. November 2014, im Rathaus der Beklagten eingegangen am 26. November 2014 um 7 Uhr, rügten die Mitglieder der 2...-Fraktion die nicht rechtzeitige Ladung zur Gemeinderatssitzung am 26. November 2014. In dem Schreiben wurde dargelegt, dass ihnen die Ladung zu dieser Sitzung erst am 21. November 2014 zugegangen und damit die fünftägige Ladungsfrist der Geschäftsordnung des Stadtrats nicht eingehalten sei. Die 2...-Fraktion werde deswegen nicht an der Sitzung teilnehmen und eine gerichtliche Klärung in Erwägung ziehen, falls dennoch in der Sitzung am 26. November 2014 Beschlüsse gefasst würden.

Die Stadtratssitzung fand am 26. November 2014 ab 18:00 Uhr ohne Anwesenheit der Mitglieder der 2...-Fraktion statt. Es wurden in öffentlicher Sitzung 26 Beschlüsse (unter Nrn. 117-142) sowie in nicht-öffentlicher Sitzung sechs Beschlüsse (unter Nrn. 143-148) gefasst.

Am 26. Januar 2015 hat die Klägerin hiergegen durch ihren Prozessbevollmächtigten Klage zum Verwaltungsgericht Regensburg erhoben. Zur Begründung wird Folgendes ausgeführt: Die in der Sitzung am 26. November 2014 unter Nrn. 117-142 (öffentlicher Teil) und 143-148 (nicht-öffentlicher Teil) gefassten Beschlüsse des Gemeinderats der Beklagten seien nichtig, weil die Ladungsfrist nach Art. 45 Abs. 2 der

Bayerischen Gemeindeordnung i. V. m. § 24 der Geschäftsordnung des Gemeinderats der Beklagten nicht eingehalten und die Klägerin damit gehindert gewesen sei, sich ordnungsgemäß auf die Sitzung vorzubereiten und daran teilzunehmen. Die Ladung zur Gemeinderatssitzung sei der Klägerin erst am 21. November 2014 zugegangen. Nach der Geschäftsordnung der Beklagten dürften der 21. November 2014 als Tag des Zugangs und der 26. November 2014 als Tag der Sitzung nicht mitgezählt werden, weshalb die Ladungsfrist nicht, wie vorgeschrieben, fünf, sondern lediglich vier Tage betragen habe. Diesen Verstoß gegen die Ladungsfrist, der auch bezüglich anderer Gemeinderatsmitglieder zu verzeichnen sei, habe die Klägerin zusammen mit ihren Fraktionsmitgliedern unter dem 25. November 2014 noch vor der Sitzung gegenüber der Beklagten gerügt. Mangels ordnungsgemäßer Ladung seien die am 26. November 2014 gefassten Beschlüsse nichtig. Denn jedenfalls dann, wenn - wie hier - die verletzte Geschäftsordnungsnorm zwingende gesetzliche Vorschriften wiedergebe (hier Art. 45 Abs. 2 der Bayerischen Gemeindeordnung), habe dieser Verstoß die Nichtigkeit der trotz des Verstoßes gefassten Beschlüsse zur Folge. Soweit die Beklagte bislang argumentiert habe, sie hätte die Ladungen bei den Gemeinderäten im Laufe des späteren Nachmittags des 20. November 2014 persönlich an diese oder deren Familienmitglieder ausgehändigt bzw. in deren Briefkästen eingeworfen und damit die Ladungsfrist gewahrt, treffe das nicht zu. Die Ladungen seien zum Teil erst ein oder zwei Tage nach dem 20. November 2014 in den Bereich der jeweiligen Gemeinderäte gelangt; dies sei auch bei der Klägerin der Fall, die nach Rückkehr von ihrer Schicht in der Nacht vom 20. auf den 21. November 2014 nach 24 Uhr den Briefkasten kontrolliert, dabei nur Werbeprospekte gesehen und die Ladung erst am Morgen des 21. November 2014 im Briefkasten vorgefunden habe. Die Behauptung der Beklagten, sie habe am 20. November 2014 die Ladungen an alle Gemeinderäte verteilt, sei daher falsch. Hierauf komme es aber letztendlich nicht an. Denn selbst bei unterstellter wahrheitsgemäßer Sachdarstellung der Beklagten, also bei Übermittlung der Ladungen am 20. November 2014, wäre der Zugang der Ladungen im rechtlichen Sinne erst am 21. November 2014 erfolgt. Von den Gemeinderäten im Allgemeinen und der Klägerin im Besonderen könne nicht erwartet werden, zusätzlich zu den allgemein üblichen Sichtungen des Briefkastens am Morgen eines Tages noch eine weitere Sichtung am Abend vorzunehmen, nur auf den vagen Verdacht hin, dass sich darin eine Ladung der Beklagten befinden könnte. Aus diesem Grund liege ein Zugang der (unterstellt) am Nachmittag des 20. November 2014 in den Briefkasten eingeworfenen Ladung erst am nächsten Tag, nämlich am 21. November 2014, und damit ein Verstoß gegen die Ladungsfrist vor. Unzutreffend sei schließlich auch der Vortrag der Beklagten, die Gemeinderatssitzung vom 26. November 2014 sei allen Stadträten aus dem Sitzungskalender bekannt gewesen. Dieser sei nämlich - in unverbindlicher Form - erst in der Gemeinderatssitzung vom 26. November 2014 beschlossen worden.

Die Klägerin beantragt,

festzustellen, dass die Beschlüsse des Gemeinderats der Stadt B. vom 26. November 2014 Nrn. 117-142 (öffentlicher Teil) und Nrn. 143-148 (nicht-öffentlicher Teil) nichtig sind.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung führt der Prozessbevollmächtigte der Beklagten Folgendes aus: Es erschließe sich nicht, warum die Klägerin gehindert gewesen sein sollte, sich ordnungsgemäß auf die Sitzung am 26. November 2014 vorzubereiten oder an der Sitzung teilzunehmen. Denn zum einen sei ihr die Ladung nach eigenen Angaben am 21. November 2014 zugegangen, zum anderen seien allen Stadtratsmitgliedern die einschlägigen Sitzungen seit Monaten aus dem Sitzungskalender bekannt gewesen. Im Übrigen lasse sich auch beweisen, dass die Stadtratsmitglieder - einschließlich der Klägerin - ordnungsgemäß geladen worden seien. Die Verwaltungsangestellte der Beklagten, Frau ..., habe die Ladungen persönlich am 20. November 2014 zugestellt und die Zustellungen in einem Aushändigungsprotokoll dokumentiert. Lediglich die Ladung der Stadträtin 3... sei nicht durch Frau ..., sondern durch den Gemeindemitarbeiter ... ausgehändigt worden. Aus dem Klagevorbringen ergebe sich nicht, dass die Ladung nicht so rechtzeitig erfolgt wäre, dass die Geladenen nicht pünktlich zur Sitzung hätten erscheinen können. Schließlich seien auch die Vorgaben der Geschäftsordnung beachtet. Dadurch, dass bei der Berechnung der Ladungsfrist weder der Sitzungstag noch der Tag des Zugangs der Ladung mitgerechnet werde, werde dem Umstand Rechnung getragen, dass nicht alle Gemeinderatsmitglieder die Ladung zur selben Zeit erhalten, sondern eventuell auch am späteren Nachmittag oder Abend. Im Übrigen habe auch die Rechtsaufsichtsbehörde bestätigt, dass der Einwurf der Ladungen im Laufe des Nachmittags des 20. Novembers 2014 noch rechtzeitig sei.

Unter dem 2. Juli 2015 haben die Beteiligten zu dem Aufklärungsschreiben des Gerichts vom 30. Juni 2015 übereinstimmend erklärt, dass die Ladung der Klägerin dieser nicht persönlich übergeben, sondern in deren Briefkasten gelegt worden sei.

Auf eine Anfrage des Gerichts vom 23. Februar 2016 hat der Beklagtenbevollmächtigte unter dem 29. Februar und 1. März 2016 Folgendes mitgeteilt: Der Stadtrat habe den Sitzungskalender für das Jahr 2014 am 18. Juni 2014 beschlossen. Die Ladungen zu den Sitzungen des Stadtrats in der Zeit von Mai bis November 2014 seien ausschließlich durch Boten überbracht worden; die Zustellung habe immer in gleicher Weise stattgefunden, entweder durch persönliche Übergabe oder durch Einwurf in den Briefkasten des Stadtratsmitglieds, wobei Letzteres geschehe, wenn auf das Klingelzeichen an der Haustüre nicht geöffnet werde. Das Rathaus habe im Jahr 2014 in der Zeit von Januar bis August am Donnerstag zwischen 8:00 Uhr und 17:30 Uhr, in der Zeit von September bis Dezember am Donnerstag zwischen 8:00 Uhr und 12:00 Uhr sowie 13:30 Uhr und 17:30 Uhr geöffnet gehabt.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte, die vorgelegte Behördenakte und die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 8. März 2016 verwiesen.

Entscheidungsgründe:

Die Klage hat keinen Erfolg.

1. Die Klage ist zulässig.

Die Klägerin begehrt die Feststellung der Nichtigkeit der in der Stadtratssitzung am 26. November 2014 gefassten Beschlüsse Nrn. 117 bis 142 und Nrn. 143 bis 148 wegen nicht ordnungsgemäßer Ladung. Dabei handelt es sich um eine sog. kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit über die Kompetenzen/Mitwirkungsrechte der Organe bzw. Organteile einer Kommune in ihrem Verhältnis zueinander (vgl. hierzu Hölzl/Hien/Huber, Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, Kommentar, Aktualisierungsstand März 2015, Erl. 5 zu Art. 29).

Die erhobene Feststellungsklage stellt im Rahmen dieses Kommunalverfassungsstreits die statthafte Klageart nach § 43 Abs. 1 Hs. 1 Alt. 1 VwGO dar. Die Wirksamkeit bzw. Unwirksamkeit von Gemeinderatsbeschlüssen betrifft ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis zwischen den Organen bzw. Organteilen einer Gemeinde (vgl. Hölzl/Hien/Huber, Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, Kommentar, Aktualisierungsstand März 2015, Erl. 5.2 zu Art. 29). Zudem ist die Feststellungsklage in der vorliegenden Fallgestaltung nicht subsidiär gegenüber Gestaltungs- oder Leistungsklagen (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Denn zum einen steht inmitten der Klage mangels unmittelbarer Außenwirkung von Stadtratsbeschlüssen als organschaftliche Akte kein Verwaltungsakt gemäß Art. 35 BayVwVfG, der Gegenstand einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) sein könnte (vgl. Bauer/Böhle/Ecker/Masson/Samper, Bayerische Kommunalgesetze, Kommentar, Lieferungsstand Juli 2015, Rn. 15 zu Art. 29 GO); zum anderen ist Ziel der Klage kein Handeln, Dulden oder Unterlassen, das mit einer Leistungsklage verfolgt werden müsste (vgl. hierzu Becker/Heckmann/Kempfen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 5. Aufl., Rn. 275 zu 2. Teil D).

Die für die Feststellungsklage notwendige Klagebefugnis der Klägerin nach § 42 Abs. 2 VwGO analog liegt vor (vgl. hierzu BayVGh, B.v. 25.6.2007 - 4 CE 07.910 - juris). Die Klägerin kann geltend machen, möglicherweise in eigenen Rechten verletzt zu sein. Mit der Teilnahmepflicht der Gemeinderatsmitglieder an den Gemeinderatssitzungen gemäß Art. 48 Abs. 1 Satz 1 GO geht das Recht eines Gemeinderatsmitglieds einher, ordnungsgemäß zur Sitzung geladen zu werden, damit eine Vorbereitung und fraktionsinterne Abstimmung zu der anberaumten Sitzung und den in der Ladung anzugebenden Tagesordnungspunkten erfolgen kann (vgl. Art. 46 Abs. 2 Satz 2 GO und § 23 Abs. 2 der Geschäftsordnung für den Stadtrat der Beklagten). Die vorstehenden Bestimmungen verleihen der Klägerin rechtlich geschützte subjektive Mitgliedschaftsrechte, die Ausfluss der organschaftlichen Zugehörigkeit zum Stadtrat sind. Das einzelne Gemeinderatsmitglied kann gegen die Verletzung dieser subjektiven Mitgliedschaftsrechte im Wege der kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeit um gerichtlichen Rechtsschutz, insbesondere gegen die trotz gerügtem Ladungsmangel gefassten Gemeinderatsbeschlüsse nachsuchen, wenn, wie hier, nicht nur bloße Verstöße gegen die Geschäftsordnung, sondern Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen (Art. 47 Abs. 1 und 2, Art. 46 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Art. 45 Abs. 2 GO) im

Raum stehen (vgl. zum Ganzen BayVGh, B.v. 6.10.1987 - 4 CE 87.02294; BayVGh, U.v. 15.7.1992 - 4 B 91.3106 - jeweils juris; Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommunalrecht in Bayern, Lieferungsstand September 2015, 6.2 zu 10.30; Becker/Heckmann/Kempfen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 5. Aufl., Rn. 243, 269, 275 zu 2. Teil D).

2. Die zulässige und gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO zu Recht gegen die Stadt gerichtete Klage (vgl. hierzu BayVGh, U.v. 14.11.1984 - 4 B 83.A 1860 - BayVBl. 1985, 339) ist jedoch unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Feststellung der Nichtigkeit der in der Sitzung am 26. November 2014 vom Gemeinderat der Beklagten unter den Nrn. 117-142 und Nrn. 143-148 gefassten Beschlüsse. Denn entgegen der Auffassung der Klägerseite sind diese Beschlüsse in formell rechtmäßiger Weise ergangen. Der Stadtrat war insbesondere beschlussfähig i. S. d. Art. 47 Abs. 2 GO; den geltend gemachten Ladungsmangel, der die Unwirksamkeit bzw. Nichtigkeit der Beschlüsse zur Folge hätte (vgl. Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Kommentar, Lieferungsstand Dezember 2014, Rn. 7 zu Art. 47; Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommunalrecht in Bayern, Lieferungsstand September 2015, Rn. 5 zu 10.47), vermag das Gericht nicht zu erkennen.

Gemäß Art. 47 Abs. 2 GO ist der Stadtrat beschlussfähig, wenn sämtliche Mitglieder ordnungsgemäß geladen sind und die Mehrheit der Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist. Dass die Mehrheit der Stadtratsmitglieder bei den vorgenannten Beschlüssen nicht anwesend und stimmberechtigt war, wurde weder vorgetragen noch ergibt sich dies aus den Behördenakten. Die Ladung der Klägerin erfolgte ordnungsgemäß, insbesondere fristgerecht zur Sitzung am 26. November 2014, weshalb die Anforderungen für die Beschlussfähigkeit des Gemeinderats gemäß Art. 47 Abs. 2 GO insgesamt erfüllt sind.

Wann eine Ladung fristgerecht ist, wird in der Bayerischen Gemeindeordnung nicht im Einzelnen geregelt. Art. 46 Abs. 2 Satz 2 GO spricht lediglich von einer Sitzungseinberufung mit „angemessener Frist“; Näheres hat nach Art. 45 Abs. 2 GO die Geschäftsordnung der Gemeinde zu bestimmen. Diese enthält in § 24 Abs. 4 hierzu folgende Vorgabe: „Die Ladungsfrist beträgt fünf Tage, sie kann in dringenden Fällen auf drei Tage verkürzt werden. Der Sitzungstag und der Tag der Zugang der Ladung werden bei der Berechnung der Frist nicht mitgerechnet.“

Da die Voraussetzungen für eine Verkürzung der Ladungsfrist in dringlichen Fällen von der Beklagtenseite weder geltend gemacht wurden noch ersichtlich sind, ist die fünftägige Ladungsfrist nach § 24 Abs. 4 der Geschäftsordnung maßgeblich. Diese Frist wurde eingehalten; denn das Gericht geht von einem Zugang der Ladung an die Klägerin am 20. November 2015 aus (s.u. Nrn. 2.1 und 2.2), mit der Folge, dass zwischen diesem Tag und dem Tag der Sitzung (26.11.2014), die nicht mitzählen, die nach der Geschäftsordnung notwendigen fünf Tage (21. bis 25.11.2014) liegen.

Weder in der Gemeindeordnung noch in der Geschäftsordnung der Beklagten finden sich Erläuterungen zur Frage des Zugangs einer Ladung. Das Gericht greift deshalb auf die allgemeinen Grundsätze zum Zugang von Verwaltungsakten oder öffentlich-rechtlichen Willenserklärungen unter Abwesenden zurück, wonach insoweit die Bestimmung des § 130 BGB (analog) heranzuziehen ist (vgl. bzgl. Verwaltungsakten Kopp/Ramsauer, VwVfG, 14. Aufl., Rn. 7c ff zu § 41 m. w. N., und bzgl. öffentlich-rechtlichen Willenserklärungen Jäde/Dirnberger/Weiß, Baugesetzbuch, 7. Aufl., Rn. 35 zu § 36; BayVGh, B.v. 27.10.2000 - 1 ZS/CS 00.2727 - juris). Gemäß der zu § 130 BGB (analog) ergangenen Rechtsprechung (vgl. BAG, U.v. 2.3.1989 - 2 AZR 275/88; BGH, U.v. 21.1.2004 - XII ZR 214/00; BVerwG, B.v. 22.4.1994 - 4 B 212/93 - jeweils juris) setzt der Zugang einer Erklärung unter Abwesenden voraus, dass die Erklärung in verkehrsbüblicher Weise in die tatsächliche Verfügungsgewalt des Empfängers bzw. eines empfangsberechtigten Dritten gelangt ist (s.u. Nr. 2.1) und unter gewöhnlichen Umständen eine Kenntnisnahme zu erwarten ist (s.u. Nr. 2.2).

2.1 Wann (als erste faktische Voraussetzung für den Zugang) die Ladung der Klägerin zur Stadtratssitzung am 26. November 2014 in den Machtbereich der Klägerin gelangt ist, ist zwischen den Beteiligten streitig. Die Klägerin lässt hierzu schriftsätzlich durch ihren Prozessbevollmächtigten vortragen, dass sie in der Nacht vom 20. auf den 21. November 2014 nach 24 Uhr von ihrer Nachtschicht nach Hause zurückgekehrt sei und dabei noch ihren Briefkasten kontrolliert und keine Ladung der Beklagten vorgefunden habe, sondern nur Werbeprospekte; die Ladung habe sie erst am Morgen des 21. November 2014 im Briefkasten vorgefunden. Die Beklagtenseite beruft sich auf den Einwurf der Ladung in den Briefkasten der Klägerin am 20. November 2014 um 16:11 Uhr durch die Gemeindebedienstete ... und legt zum Beweis hierfür einen

Aushändigungsnachweis mit Datum „20/11/14“ vor, wonach bei der Klägerin als Uhrzeit „16:11“ angegeben ist.

Die Beweisaufnahme hat ergeben, dass die Ladung der Klägerin für die Stadtratssitzung am 26. November 2014 durch die Gemeindebotin ... am 20. November 2014 um 16:11 Uhr in den Briefkasten der Klägerin gelegt worden und damit an diesem Tag in den Machtbereich der Klägerin gelangt ist. Das steht aufgrund der Einvernahme der Verwaltungsangestellten ... in der mündlichen Verhandlung vom 8. März 2016 zur Überzeugung des Gerichts fest.

Die Zeugin ... hat in der mündlichen Verhandlung am 8. März 2016 zuerst Folgendes zu Protokoll gegeben:

„Ich habe die Ladung relativ spät fertig bekommen. Ich bin dann los marschiert, wobei ein Kollege einen Brief mitgenommen hat. Auch eine Kollegin hat zwei Ladungen mitgenommen. Dann bin ich mit dem Auto los. Auf einem Papier habe ich notiert, wann ich wo war. Wenn ich jemanden antreffe, unterschreibt der, ansonsten ich. Es war der Donnerstag, als ich los gefahren bin. Nach Mittag, wann genau, weiß ich nicht, so gegen 13 oder 13.30 Uhr, aber genau weiß ich es nicht. Es war relativ spät, als ich los bin. Normalerweise mach ich das früher. Ich bin in einem Zug durchgefahren. Bei Frau ... hat an der rechten Seite von der Haustür am Fenster das Licht gebrannt. Ich habe geläutet. Es hat keiner aufgemacht. Dann habe ich die Ladung in den Briefkasten gelegt. Frau ... lag auf der Tour eher in der Mitte. Die Tour dauerte zwei bis drei Stunden. Die Briefe waren in einem DIN-A-4-Format in einem Kuvert. Die Briefe konnten in die Briefkästen gelegt werden. Es war im Brief nur die Ladung. Die auf dem Aushändigungsnachweis notierten Uhrzeiten sind von mir. Bei Frau ... habe ich vor Abgabe noch im Rathaus unterschrieben, weil ich dort als erstes hin wollte. Dann hat aber Herr ... die Übergabe der Ladung übernommen. Ich habe keine Briefe nach der Tour mit nach Hause genommen, weil sie ja, wenn ich ein Mitglied nicht persönlich antreffe, im Briefkasten hinterlegt werden mit der Dokumentation, zu welcher Uhrzeit sie eingeworfen worden sind.“

Diese Erklärung der Zeugin ..., aus der sich in Zusammenschau mit dem in den Akten befindlichen Aushändigungsnachweis vom 20. November 2014 ergibt, dass die Ladung der Klägerin am 20. November 2014 um 16:11 Uhr in deren Briefkasten gelegt worden ist, hält das Gericht für glaubhaft. Die Aussage ist in sich stimmig und widerspruchsfrei. Der Vortrag erweist sich zudem als konkret, anschaulich und detailreich, indem die Zeugin beispielweise berichtet, dass sie spät dran war und an der rechten Seite von der Haustüre der Klägerin am Fenster noch Licht brannte. Wenn sich die Zeugin nicht sicher war, brachte sie das auch zum Ausdruck. Die Zeugin erweckte bei Gericht den Eindruck, dass sie über tatsächlich Erlebtes berichtet. Die vor der mündlichen Verhandlung für das Gericht noch offenen Fragen, warum im Aushändigungsnachweis mit Datum „20/11/14“ bei Stadträtin ... der Name der Zeugin durchgestrichen und durch „...“ ersetzt wurde und bei den Stadträten ... und ... der Name „...“ steht, wurden mit den obenstehenden Aussagen plausibel beantwortet.

Die Angaben der Zeugin ... zu den weiteren Fragen des Gerichts und der Beteiligten lassen ebenfalls keine Zweifel an der Glaubhaftigkeit ihrer Einlassung zu. Auf die Frage des Gerichts, was es mit dem in den Akten befindlichen Aushändigungsnachweis mit Datum „24.11.2014“ auf sich hat, trug sie vor, dass in dem Aushändigungsnachweis vom 24. November 2014 mit relativer Sicherheit die Übergabe der Vorlageberichte vermerkt worden sein dürften, diese laut Nachweis für die Stadträte ..., ... und ... durch sie selbst und im Übrigen durch Herrn ... übergeben worden seien. Zudem merkte sie in diesem Zusammenhang an, ihre drei Übergaben nachträglich in diese Liste eingetragen zu haben, weil Herr ... die Liste dabei gehabt habe. Auch diese Erläuterungen zur Aushändigungsliste vom 24. November 2014 sind nachvollziehbar und lassen somit auch keine Bedenken am Beweiswert der Aushändigungsliste vom 20. November 2014 aufkommen. Nachvollziehbar ist ferner der Vortrag der Zeugin zu den roten Zahlen, die im Aushändigungsnachweis vom 20. November 2014 vermerkt sind. Die Zeugin erklärte hierzu, dass die roten Zahlen ihre Route angeben würden und nach ihrer Tour auf Veranlassung des ersten Bürgermeisters angebracht worden seien für den nächsten Zusteller, Herrn ... damit die nächste Zustellung durch diesen schneller erfolgen könne.

Die Beantwortung der Fragen des Klägerbevollmächtigten zur Anschrift des Stadratsmitglieds ... und zur Art und Weise der Zustellung an das Stadratsmitglied ... bekräftigen die Überzeugung des Gerichts von der Glaubhaftigkeit der Zeugenaussagen. Die Zeugin erklärte, die Ladung des Stadratsmitglieds ... unter der Anschrift in der K*****straße und nicht unter der im Aushändigungsnachweis vom 20. November 2014 genannten Anschrift (S-weg ...) zugestellt zu haben, da ihr auf Nachfrage bei Frau ... von dieser mitgeteilt worden sei, an die Wohnung in der K-straße zuzustellen. Zur Zustellung der Ladung an das Stadratsmitglied ... legte die Zeugin dar, zunächst von der Wohnung des Herrn G. aus zur Kanzlei von

Herrn ... bis zum Gartentor hinaufgefahren zu sein; auf dem Weg zur Kanzlei habe sie dann durch das Kanzleifenster Frau ... beim Telefonieren gesehen, die ihr gedeutet hätte, die Post in den Briefkasten zu legen. Der Detaillierungsgrad und die Lebendigkeit dieser Zeugenaussagen unterstreichen die Glaubhaftigkeit dieses konkreten Vortrags, was auch für die Glaubhaftigkeit des Zeugenvortrags im Übrigen spricht. Die Fragen des Klägerbevollmächtigten zur Dauer der Zustellungen von einem zum anderen Stadtratsmitglied sind im Hinblick auf die Eintragungen im Aushändigungsprotokoll vom 20. November 2014 stimmig von der Zeugin beantwortet worden. Schließlich bestehen für das Gericht auch keine Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Zeugin. Die Art und Weise ihres Auftretens bei der Befragung durch das Gericht und die Beteiligten gab hierfür keine Anhaltspunkte.

Unter Würdigung all dieser Umstände hat das Gericht die Überzeugung gewonnen, dass die Aussage der Zeugin zum Zeitpunkt des Einwurfs der Ladung in den Briefkasten der Klägerin und ihr Vermerk über den Einwurf der Ladung im Aushändigungsprotokoll (am 20. November 2014 um 16:11 Uhr) der Wahrheit entsprechen. Dem steht im Übrigen nicht zwingend die schriftsätzliche Einlassung der Klägerin entgegen, sie habe nach Rückkehr von ihrer Schicht in der Nacht vom 20. auf den 21. November 2014 nach 24 Uhr den Briefkasten kontrolliert, dabei nur Werbeprospekte gesehen und die Ladung erst am Morgen des 21. November 2014 im Briefkasten vorgefunden. Denn es erscheint dem Gericht durchaus möglich, dass die Ladung zwischen oder hinter den Werbeprospekten gelegen hat und deshalb von der Klägerin übersehen worden ist, zumal die Sichtung des Briefkastens zur Nachtzeit erfolgt ist.

Zu einer weiteren Beweisaufnahme sah sich das Gericht nicht veranlasst. Der in der mündlichen Verhandlung am 8. März 2016 gestellte Beweisantrag des Klägerbevollmächtigten auf Vernehmung des Ehemanns der Klägerin sowie der Stadträte ..., ... und ... zum Beweis dafür, dass die Ladung der Klägerin dieser nicht am 20. November 2014 um 16:11 Uhr, sondern erst am Freitag, den 21. November 2014, zugegangen ist, war - wie mit begründeten Beschluss des erkennenden Gerichts in der mündlichen Verhandlung vom 8. März 2016 geschehen - abzulehnen. Denn zum einen sind die weiteren als Zeugen genannten Stadträte bereits ungeeignete Beweismittel für das Beweisthema, zum anderen handelt es sich im Übrigen insgesamt um einen unzulässigen Ausforschungsbeweis, weil nicht ansatzweise dargelegt ist, dass die Zeugen aus eigener Wahrnehmung etwas zum konkreten Zeitpunkt des Einwurfs der Ladung in den Briefkasten der Klägerin aussagen können.

Das Gericht legt somit als Zeitpunkt, in dem die Ladung der Klägerin in deren Briefkasten (Machtbereich) gelangte, den 20. November 2014 um 16:11 Uhr zugrunde.

2.2 Die zweite (normative) Voraussetzung für den Zugang der Ladung der Klägerin am 20. November 2014 ist ebenfalls gegeben. Denn es war an diesem Tag eine Kenntnisnahme seitens der Klägerin von dem um 16:11 Uhr in den Briefkasten gelegten Ladungsschreiben zu erwarten. Dies ergibt sich aus folgenden Umständen:

Die Klägerin muss damit rechnen, dass sie Post der Gemeinde nicht nur durch die allgemeinen Postzustelldienste Dritter (z. B. D.), sondern auch durch Mitarbeiter (Boten) der Gemeinde selbst erhält. Dies folgt aus ihrer Stellung als Gemeinderätin und gilt umso mehr, als die Beklagte unbestritten vorträgt, dass Ladungen zu den Sitzungen des Stadtrats und seiner Ausschüsse in der Zeit von Mai 2014 (Beginn der neuen Wahlperiode) bis zur streitgegenständlichen Stadtratssitzung ausschließlich durch Boten überbracht worden sind. Vor diesem Hintergrund stellt das Gericht nicht, wie in der zivilgerichtlichen Rechtsprechung vertreten, bei der Frage, wann noch Post zu erwarten ist, auf die üblichen oder konkreten Zustellzeiten der Postzustelldienste ab (vgl. hierzu z. B. LAG München, U.v. 2.2.2011 - 11 Sa 17/10; LG München II, U.v. 14.11.1991 - 8 S 983/91, LAG Köln, U.v. 17.9.2010 - 4 Sa 721/10; LAG Hamburg, U.v. 13.2.2014 - 8 Sa 68/13 - jeweils juris). Dies steht auch im Einklang mit der Rechtsprechung, wonach im Einzelfall bei Vorliegen besonderer Umstände auch nach den üblichen oder konkreten Zustellzeiten der Postzustelldienste ein Schreiben noch am selben Tag zugehen kann (vgl. BAG, U.v. 26.3.2015 - 2 AZR 483/14 - juris mit folgendem Leitsatz: „Anders als dann, wenn ein Brief ohne Wissen des Adressaten erst nach den üblichen Postzustellzeiten in dessen Hausbriefkasten eingeworfen wird, ist mit der Kenntnisnahme eines Schreibens, von dem der Adressat weiß oder annehmen muss, dass es gegen 17:00 Uhr eingeworfen wurde, unter gewöhnlichen Verhältnissen noch am selben Tag zu rechnen.“; ebenso im Sinne einer Einzelfallbetrachtung unter Würdigung der besonderen Umstände BayVerfGH, Entscheidung v. 15.10.1992 - Vf. 117-VI-91 - juris).

Ist demzufolge bei der Frage der üblichen Kenntnisnahme von Gemeindepost (auch) auf die Zustellung durch Gemeindeboten abzuheben, bedarf es der Klärung, wann bzw. wie lange Gemeindeboten (üblicherweise) zustellen. Ob dabei - zumindest dann, wenn den Gemeinderäten der Sitzungstag, die Ladungsfrist und damit auch der letztmögliche Tag für eine fristgerechte Ladung bekannt sind bzw. bekannt sein müssen - soweit zu gehen ist, dass noch bis 24 Uhr des Tages, an dem eine Ladung noch fristgerecht zugehen kann, mit einem Erhalt der Ladung zu rechnen ist, kann hier dahingestellt bleiben. Denn vorliegend erfolgte die Übergabe der Ladung in den Machtbereich der Klägerin nicht abends oder nachts, sondern am Nachmittag des 20. November 2014 um 16:11 Uhr. Jedenfalls um diese Uhrzeit, zu der üblicherweise Gemeindemitarbeiter noch arbeiten und zu der das Rathaus geöffnet war (am Donnerstag, den 20. November 2014, wie an jedem Donnerstag, bis 17.30 Uhr), ist mit einer Zustellung durch Gemeindeboten zu rechnen.

Von daher führt der Einwurf der Ladung der Klägerin in deren Briefkasten am 20. November 2014 um 16:11 Uhr gemäß § 130 BGB analog zu einem Zugang der Ladung am 20. November 2014 mit der Folge, dass die fünfzügige Ladungsfrist gemäß § 24 Abs. 4 der Geschäftsordnung für den Gemeinderat der Beklagten eingehalten wurde.

Zum gleichen Ergebnis käme man, wenn die Geschäftsordnungsbestimmung in § 24 Abs. 4 Satz 2, wonach der Tag des Zugangs der Ladung bei der Berechnung der Ladungsfrist nicht mitgerechnet wird, dahingehend auszulegen ist, dass es gerade nicht darauf ankommen soll, um wieviel Uhr die Ladung in den Machtbereich der Gemeinderatsmitglieder gelangt, sondern nur darauf, dass sie an einem bestimmten Tag in den Machtbereich des Empfängers gelangt (der dann bei der Ladungsfristberechnung nicht mitgezählt wird). Für eine solche Interpretation spricht einiges. Letztlich bedarf es aber keiner Entscheidung hierüber, da schon, wie dargelegt, nach den allgemeinen Grundsätzen der Zugangsbestimmung gemäß § 130 BGB analog von einem Zugang am 20. November 2014 auszugehen ist.

Ob, wie der Bevollmächtigte der Klägerin behauptet, die Ladungen anderer Gemeinderatsmitglieder erst nach dem 20. November 2014 in deren Briefkasten gelangt und ihnen damit nach diesem Tag zugegangen sind, kann offen bleiben. Denn im Rahmen der kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeit der Klägerin kann sich diese nur auf die Verletzung eigener Rechte, nicht auf die anderer Gemeinderatsmitglieder berufen. Deshalb bestand für das Gericht auch keine Veranlassung, den Beweisanregungen hierzu (im Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom 23. Januar und 16. Juni 2015) nachzukommen.

Die Klage war nach alledem mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO, §§ 708 ff. ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zugelassen wird. Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg zu stellen (Hausanschrift: Haidplatz 1, 93047 Regensburg; Postfachanschrift: Postfach 110165, 93014 Regensburg).

Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist; die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof einzureichen (Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 340148, 80098 München).

Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn 1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, 2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, 3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, 4. das Urteil von einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder 5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Allen Schriftsätzen sollen jeweils 4 Abschriften beigelegt werden.

Hinweis auf Vertretungszwang: Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich alle Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt

bereits für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird, die aber noch beim Verwaltungsgericht vorgenommen werden. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die anderen in § 67 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO sowie in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich auch durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; Einzelheiten ergeben sich aus § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO.

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 10.000 € festgesetzt.

Gründe:

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 3 GKG unter Berücksichtigung von Nr. 22.7 des aktuellen Streitwertkatalogs.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die Beschwerde an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- EUR übersteigt, oder wenn die Beschwerde zugelassen wurde.

Die Beschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg einzulegen (Hausanschrift: Haidplatz 1, 93047 Regensburg; Postfachanschrift: Postfach 110165, 93014 Regensburg). Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde auch noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.