



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluß

In der Verwaltungsrechtssache

des Landkreises
vertreten durch den Landrat

- Antragsteller -

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Regierungspräsidium Leipzig
Karl-Liebknecht-Str. 145, 04277 Leipzig

- Antragsgegner -
- Beschwerdeführer -

beigeladen:

1. Gemeinde
vertreten durch den Bürgermeister
2. Stadt
vertreten durch den Oberbürgermeister

- Beschwerdeführerinnen -

wegen

Eingemeindung
hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Häring und die Richter am Verwaltungsgericht Liebler und Künzler

am 23. April 1996

beschlossen:

Auf die Beschwerden des Antragsgegners sowie der Beigeladenen Ziffern 1) und 2) wird der Beschluß des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 17. Oktober 1995 - 1 K 1348/95 - geändert.

Der Antrag, die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den Bescheid des Regierungspräsidiums Leipzig vom 27. Juli 1995 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Regierungspräsidiums Leipzig vom 31. August 1995 wiederherzustellen, soweit darin die Eingemeindungsvereinbarung der Gemeinde und der Stadt genehmigt wurde, wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Der Streitwert wird unter Änderung der Streitwertfestsetzung durch das Verwaltungsgericht für das Verfahren in beiden Rechtszügen auf jeweils 25.000,00 DM festgesetzt.

Gründe

Die zulässigen Beschwerden haben Erfolg, denn das Verwaltungsgericht hat zu Unrecht die aufschiebende Wirkung der Klage wiederhergestellt, mit der sich der Antragsteller gegen die vom Antragsgegner verfügte sofort vollziehbare Genehmigung der zwischen den Beigeladenen vereinbarten Eingliederung der Gemeinde in die Stadt wendet. Anders als das Verwaltungsgericht schätzt der Senat das Gewicht des öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollziehung der angefochtenen Genehmigung höher ein als das Interesse des Antragstellers, von dem nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO angeordneten Sofortvollzug bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache verschont zu bleiben (§ 80 a Abs. 3, § 80 Abs. 5 VwGO). Für diese Gewichtung ist maßgebend, daß die Erfolgsaussichten der Klage gering sind. Soweit diese Klage zulässig ist (1), kann der Antragsteller

eine Aufhebung des angefochtenen Genehmigungsbescheides nicht erreichen, da aufgrund der in diesem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage davon auszugehen ist, daß der Genehmigungsbescheid gemäß § 8 Abs. 2 SächsGemO rechtmäßig ist (2). Weder kann der Antragsteller geltend machen, daß er nicht angehört wurde gemäß § 7 Abs. 3 SächsLKrO (2.1) noch setzt die Gebietsänderung von Gemeinden eine Auseinandersetzungsvereinbarung gemäß § 8 Abs. 1 SächsLKrO voraus (2.2). Der Genehmigungsbescheid hat für den Antragsteller auch keine gemeinwohlschädliche Beeinträchtigung seines Selbstverwaltungsrechtes zur Folge (2.3).

1) Die Klage ist nur zulässig, soweit der antragstellende Landkreis als Drittbetroffener des Genehmigungsbescheides geltend machen kann, in seinen eigenen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO).

Vereinbaren Gemeinden durch Eingliederung einer Gemeinde in eine andere Gemeinde eine Gebietsänderung, dann wird ein Landkreis zunächst tatsächlich betroffen, wenn sich durch die Eingliederung auch eine Änderung des Landkreisgebietes ergibt; dies ist in Fällen der vorliegenden Art anzunehmen, wenn durch die Eingemeindung eine bisher kreisangehörige Gemeinde Teil einer Kreisfreien Stadt wird und sich dadurch das Gebiet des Landkreises um das Gebiet der ausscheidenden Gemeinde verkleinert. Diese tatsächliche Auswirkung wird den Landkreis gleichwohl auch i.S. von § 42 Abs. 2 VwGO rechtlich nur dann betreffen, wenn und soweit er geltend machen kann, daß durch die Gebietsänderung Vorschriften oder allgemeine Rechtsgrundsätze verletzt werden, die zumindest auch den Schutz des Landkreises zum Ziel haben. Eine Verletzung von Verfahrensvorschriften begründet daher nur dann eine Klagebefugnis, wenn der Landkreis sich auf Rechte berufen kann, die ihm hinsichtlich des Verfahrens zugestanden hätten, dagegen nicht bei einer Verletzung von Verfahrensrechten Dritter. Eine Klagebefugnis hat der Landkreis bei einer Verletzung von Verfahrensrechten Dritter nur dann, wenn sich als Folge dieser Verletzung eine eigene materielle

Rechtsverletzung des Landkreises ergeben kann. Da eine Gebietsänderung von Landkreisen nur zulässig ist, wenn sie dem Gemeinwohl entspricht und der Landkreis hierzu vorab anzuhören ist (Sächs.VerfGH Urt. v. 10.11.1994, SächsVBl. 1995, 131 [134]), kann sich der Landkreis somit nur dann gegen eine Gebietsänderung wenden, wenn dadurch eine gemeinwohlschädliche Beeinträchtigung seines Selbstverwaltungsrechtes (Art. 82 Abs. 2 SächsVerf) eintreten kann, oder wenn er nicht Gelegenheit hatte, vor der Gebietsänderung seine Sicht der Belange des Wohls der Allgemeinheit darzulegen. Daraus folgt, daß der Antragsteller eine Verletzung eigener Rechte in dem genannten Sinn nicht daraus herleiten kann, daß - wie er geltend macht - die Einwohner der Beigeladenen Ziff. 1) nicht i.S. des § 8 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO zu der angefochtenen Gebietsänderung angehört worden seien und der Gemeinderat der Beigeladenen Ziff. 1) die von dem Bürgermeister unterzeichnete Vereinbarung über die Gebietsänderung auch nicht gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO beschlossen habe. Denn unabhängig davon, ob diese vom Antragsteller vorgebrachten Verfahrensverstöße hier vorliegen, ergibt sich daraus weder eine Verletzung von ihm - dem Landkreis - zustehenden Verfahrensrechten noch eine Verletzung seines Selbstverwaltungsrechtes. Insbesondere kann der Landkreis nicht als Sachwalter der Gemeinde oder deren Einwohner diese Rechte geltend machen (VGH Rh.-Pf., Urt. v. 17.12.1969, DVBl. 1970, 783).

2) Soweit der Antragsteller berechtigterweise eine Verletzung eigener Rechte geltend macht, wird die insoweit zulässige Klage aber keinen Erfolg haben, da der Genehmigungsbescheid sich im Hauptsacheverfahren voraussichtlich als rechtmäßig gemäß § 8 Abs. 2 SächsGemO erweisen wird und den Antragsteller nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

2.1) Der Antragsteller kann zunächst nicht geltend machen, daß er vor der Grenzänderung nicht gemäß § 7 Abs. 3 SächsLKrO angehört worden sei.

Sinn und Zweck dieser Anhörung ist, die den Landkreis betreffenden mittelbaren Auswirkungen einer (zwischen Gemeinden vereinbarten) Gebietsänderung in den Entscheidungsprozeß der Genehmigungsbehörde einfließen zu lassen. Dabei geht der Senat davon aus, daß die aus dem genannten Sinn und Zweck des Anhörungsverfahrens sich ergebenden Anforderungen an dieses Verfahren hier erfüllt sind. Der Landkreis muß über die vorgesehene Gebietsänderung so in Kenntnis gesetzt werden, daß es ihm ermöglicht wird, seine Sicht der Belange des Wohls der Allgemeinheit zur Geltung zu bringen. Dies bedeutet zum einen, daß die Anhörung in zeitlicher Hinsicht so rechtzeitig zu erfolgen hat, daß der Landkreis ausreichend Zeit hat, eine Stellungnahme zum geplanten Vorhaben zu erarbeiten. Des weiteren ist dem Landkreis der wesentliche Inhalt des Vorhabens mit der dafür gegebenen Begründung bekanntzugeben, damit er in die Lage versetzt wird, zu den Gründen des Allgemeinwohls, die das Vorhaben legitimieren, aus seiner Sicht Stellung zu nehmen. Diesen Anforderungen genügt das vom Regierungspräsidium Leipzig durchgeführte Anhörungsverfahren. Dem Landkreis wurde im Schreiben des Regierungspräsidiums vom 20.4.1995 eine Frist zur Stellungnahme zunächst bis zum 15.5.1995, die dann bis 7.6.1995 verlängert wurde, gewährt. Nachdem das Landratsamt Schreiben vom 1.6.1995 an das Regierungspräsidium u.a. die Auffassung vertreten hatte, daß die "Voraussetzungen für die geforderte Stellungnahme" nicht vorlägen, teilte das Regierungspräsidium in dem an die Beigeladenen gerichteten Schreiben vom 20.6.1995 mit, daß die Anhörung des Landkreises noch nicht abgeschlossen sei. Dieses Schreiben wurde auch dem Landratsamt in Mehrfertigung übersandt. Der Landkreis hätte somit auch nach Ablauf der zur Stellungnahme gesetzten Frist bis 7.6.1995 in der Folgezeit ausreichend Gelegenheit gehabt, eine Stellungnahme zu der geplanten Gebietsänderung abzugeben, zumal der angefochtene Genehmigungsbescheid erst am 27.7.1995, somit ca. drei Monate nach Aufforderung zur Stellungnahme ergangen ist.

Aus dem Wortlaut des § 8 Abs. 1 SächsLKrO, wonach die Auseinandersetzungsvereinbarung, soweit erforderlich, zu treffen ist, wenn durch die Vereinbarung zu einer Gebietsänderung das Gebiet von Landkreisen betroffen wird, kann nicht - wie es das Verwaltungsgericht annimmt - der Schluß gezogen werden, daß der Gesetzgeber durch die Wahl der Zeitform des Futurs deutlich machen wollte, daß sich die Auseinandersetzungsvereinbarung auf eine erst zukünftig eintretende Gebietsbetroffenheit bezieht. Denn § 8 I SächsLKrO enthält nur eine Regelung, aufgrund welcher Voraussetzungen eine Auseinandersetzungsvereinbarung zu treffen ist. Ob die Genehmigung einer Gebietsänderungsvereinbarung erteilt werden kann, ergibt sich demgegenüber aber nur aus § 8 II i.V.m. I Satz 1 SächsGemO. Wenn das vorherige Zustandekommen einer Auseinandersetzungsvereinbarung Voraussetzung für die Genehmigung wäre, dann hätte der Gesetzgeber dies eindeutig in § 8 II SächsGemO regeln müssen. Auch die weitere Begründung des Verwaltungsgerichtes, daß gemäß § 8 Abs. 3 SächsLKrO erst die Auseinandersetzungsvereinbarung den Übergang, die Beschränkung oder die Aufhebung von dinglichen Rechten bewirke, es aber im Interesse des Wohls der Allgemeinheit sei, alle Rechtsfolgen einer Gebietsänderung zu einem einheitlichen Zeitpunkt wirksam werden zu lassen, überzeugt nicht. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann eine Gebietsvereinbarung genehmigen, wenn die für die Änderung sprechenden Gründe des Wohls der Allgemeinheit die dagegen sprechenden überwiegen (Art. 88 Abs. 1 SächsVerf, § 8 Abs. 2 SächsGemO). Die Auffassung des Verwaltungsgerichtes hätte demgegenüber aber zur Konsequenz, daß die Genehmigungsbehörde eine Gebietsänderungsvereinbarung auch dann nicht genehmigen könnte, wenn aufgrund des Fehlens einer Auseinandersetzungsvereinbarung i.S.d. § 8 Abs. 1 SächsLKrO nur ein gegen die Gebietsänderung sprechender Grund des Wohls der Allgemeinheit vorläge, selbst wenn alle weiteren Gründe des Wohls der Allgemeinheit für eine Gebietsänderung sprechen würden. Dem Fehlen einer Auseinandersetzungsvereinbarung käme dann aber im Rahmen der von der Genehmigungsbehörde vorzunehmenden Abwägung der jeweiligen für und gegen eine Gebietsänderung

sprechenden Gründe eine Sperrwirkung zu, die sich weder aus Art. 88 Abs. 1 SächsVerf noch aus § 8 Abs. 2 SächsGemO ergibt.

2.3) Der Antragsteller kann auch nicht geltend machen, daß die angefochtene Genehmigung eine gemeinwohlschädliche Beeinträchtigung seines Selbstverwaltungsrechtes zur Folge habe.

Die Rechtsaufsichtsbehörde kann aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit die von Gemeinden vereinbarte Gebietsänderung genehmigen (§ 8 Abs. 2 i.V.m Abs.1 Satz 1 SächsGemO). Die Behörde ist daher nicht darauf beschränkt, die Gesetzmäßigkeit der Vereinbarung gemäß § 111 SächsGemO sicherzustellen. Vielmehr ist ihr durch den Gesetzgeber die Befugnis übertragen, in wertender und abwägender Erkenntnis aller für und gegen die Gebietsänderung sprechende Gründe des Wohls der Allgemeinheit nach Ermessen die Gebietsänderungsvereinbarung durch einen staatlichen Organisationsakt zu genehmigen. Der Gesetzgeber hat der Rechtsaufsichtsbehörde damit einen Wertungs- und Abwägungsspielraum belassen, innerhalb dessen die Behörde sich für oder gegen eine Genehmigung entscheiden kann. Das Gericht hat diesen der Genehmigungsbehörde eröffneten Spielraum bei der Nachprüfung der Genehmigungsentscheidung zu beachten. Die Feststellung der Behörde, daß überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit für eine Gebietsänderung sprechen, kann daher nur daraufhin überprüft werden, ob die Behörde offensichtlich fehlerhafte Erwägungen angestellt hat, diese eindeutig widerlegbar oder mit der verfassungsrechtlichen Wertordnung unvereinbar sind (Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 15.9.1994, SächsVBl 1995, 204 [206]; Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 14.2.1975, DÖV 1975, 385 [386]). Bei Berücksichtigung dieses Spielraums ist die angefochtene Entscheidung des Regierungspräsidiums nicht zu beanstanden. Die Genehmigungsbehörde hat gegenüber dem Interesse des Landkreises an der Erhaltung seiner derzeitigen Leistungskraft überwiegende Gründe des Wohls für die Gebietsänderung darin gesehen, daß die vorgesehene Eingliederung dem

Interesse der örtlichen Gemeinschaft der Beigeladenen Ziff. 1) an einer Stärkung der Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft entspreche, an traditionelle Bindungen zwischen der Gemeinde und der Stadt anknüpfe, wesentliche Teile der in der Gemeinde gelegenen Grundstücke im Eigentum der Stadt seien, die Bürger der Gemeinde im wesentlichen Einrichtungen der Stadt benutzten und durch die Eingliederung auch eine erforderliche territoriale Expansion der Stadt ermöglicht werde. Gegen diese abwägende und wertende Entscheidung, die weder offensichtlich fehlerhafte noch eindeutig widerlegbare Erwägungen noch einen Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Wertordnung erkennen läßt, kann entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtes nicht erinnert werden, daß aus der Begründung nicht deutlich werde, ob auch die Änderung des Kreisgebietes dem Wohl der Allgemeinheit entspreche. Denn für die Genehmigungserteilung gemäß § 8 Abs. 2 SächsGemO ist nicht entscheidend, ob die Änderung des Kreisgebietes dem Allgemeinwohl entspricht, sondern ob überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit für die Änderung der Gemeindegrenzen vorliegen. Rechtliche Bedenken gegen die Genehmigung ergeben sich schließlich auch nicht deshalb, weil - wie das Verwaltungsgericht in der angefochtenen Entscheidung ausführt - die Begründung keine weiteren Abwägungen "der verschiedenen regionalen, wirtschaftlichen, soziologischen, kulturellen und historischen Belange sowie Gesichtspunkte der Raumordnung, der örtlichen Verhältnisse, der Verkehrsverhältnisse, der Schulverhältnisse und Wirtschaftsverhältnisse" enthalte. Mit diesen an die Begründung eines Verwaltungsaktes gestellten Anforderungen verkennt das Verwaltungsgericht, daß die Begründung nicht jede denkbare Einzelheit, sondern lediglich die für die getroffene Entscheidung maßgeblichen Tatsachen und Erwägungen erkennen lassen muß (§ 39 Abs. 1 Satz 2 VwVfG).

Der Senat hält es bei dieser Rechtslage im Rahmen der ihm gemäß § 80 Abs. 5 VwGO zukommenden eigenen Ermessensabwägung für unbillig, den Antragsgegner sowie die Beigeladenen bis

zum Eintritt der Unanfechtbarkeit des Genehmigungsbescheides daran zu hindern, von diesem Gebrauch zu machen. Bei dieser Entscheidung hatte der Senat die Nachteile, die entstehen würden, wenn die Gebietsänderungsvereinbarung nicht vollzogen werden könnte, obgleich diese sich im Hauptsacheverfahren voraussichtlich als rechtmäßig erweisen wird, mit den durch den Sofortvollzug der Gebietsänderung für den Antragsteller entstehenden Einschränkungen abzuwägen. Würde die Gebietsänderung nicht vollzogen, dann bestünde die Gefahr, daß die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben der Beigeladenen Ziff. 1) zukünftig nicht sichergestellt wäre, da bereits arbeitsrechtliche Folgerungen hinsichtlich der seitherigen Gemeindebediensteten sowie verwaltungsorganisatorische Voraussetzungen für die Eingliederung der Gemeinde in die Stadt getroffen worden sind. Dem Interesse insbesondere der Einwohner der Beigeladenen Ziff. 1) an einer effektiven Erfüllung von Verwaltungsaufgaben kommt dabei aber zur Überzeugung des Senats das größere Gewicht zu gegenüber dem Interesse des Antragstellers, bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache die vorläufige Ausgliederung des Gemeindegebietes aus dem Kreisgebiet zu verhindern.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 und § 162 Abs. 3 VwGO. Es entsprach der Billigkeit, dem Antragsteller auch die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen aufzuerlegen, da diese erfolgreich das Rechtsmittel der Beschwerde eingelegt haben.

Die Streitwertfestsetzung und -änderung beruht auf § 25 Abs. 2 Satz 2, § 20 Abs. 3 i.V.m § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG. Der vom Verwaltungsgericht festgesetzte Auffangstreitwert von 8.000,00 DM gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 GKG wird dem im Antrag zum Ausdruck gekommenen objektiven Interesse des Antragstellers nicht gerecht. Dieses Mißverhältnis des Auffangwertes zur Bedeutung der Sache für den Antragsteller gebietet es aber, die Bemessung des Streitwertes nach § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG vorzunehmen. Der Senat bewertet daher das Interesse des Antragstellers an der begehrten Entscheidung unter

Berücksichtigung aller Umstände auf 50.000,00 DM. Entsprechend der ständigen Praxis des Senats in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ist dieser Wert zu halbieren, somit auf 25.000,00 DM festzusetzen.

Dieser Beschluß ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 25 Abs. 3 Satz 2 GKG).

gez.:
Häring

Liebler

Künzler

