

Az.: 2 BS 133/00



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt

- Antragsteller Vorinstanz -
- Antragsgegner -

gegen

den Landkreis Löbau-Zittau
vertreten durch den Landrat
Hochwaldstraße 29, 02763 Zittau

- Antragsgegner Vorinstanz -
- Antragsteller -

wegen

Schadenersatzes
hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO

hier: Antrag auf Zulassung der Beschwerde

hat der 2. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Reich, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Munzinger und den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Schaffarzik

am 14. Mai 2001

beschlossen:

Der Antrag des Antragsgegners auf Zulassung der Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 9. Mai 2000 - 2 K 598/00 - wird zurückgewiesen.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird für das Zulassungsverfahren auf 103.912,50 DM festgesetzt.

Gründe

Der Antrag auf Zulassung der Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 9.5.2000 hat keinen Erfolg. Er ist teils unzulässig, teils unbegründet.

I. Der Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Beschlusses (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 146 Abs. 4 VwGO) ist nicht gegeben. Das Verwaltungsgericht hat die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen den für sofort vollziehbar erklärten Bescheid des Antragsgegners vom 22.2.2000 wiederhergestellt, mit dem dieser für die kreisangehörige Gemeinde Schadensersatzansprüche in Höhe von 207.825,- DM gegen den Antragsteller, der Bürgermeister der Gemeinde ist, geltend macht und die Aufrechnung gegen die Ansprüche des Antragstellers auf Bezüge in Höhe des pfändbaren Teils bis zur Erfüllung der Ansprüche erklärt. Der Antragsgegner stützt einen Schadensersatzanspruch in Höhe von 207.000,- DM darauf, dass der Antragsteller mit einem ansiedlungswilligen Unternehmen ohne vorherige Zustimmung des Gemeinderates am 10.9.1993 eine Vereinbarung schloss, nach der von diesem für die Jahre 1994 bis 1996 keine Gewerbesteuer erhoben wird, und mit Schreiben vom 15.10.1996, nachdem unterdessen dennoch Steuerbescheide erstellt worden waren, die

„Gewerbesteuerforderungen“ für die Jahre 1994 und 1995 für „null und nichtig“ erklärte sowie im Einvernehmen mit dem Unternehmen für das Jahr 1996 eine Ermäßigung um die Hälfte vornahm. Zum anderen zieht der Antragsgegner den Antragsteller zur Zahlung von Schadensersatz heran, weil dieser sich für das erste Halbjahr 1994 Abgeordnetengeld in Höhe von 720,- DM und Sitzungsgeld für Ausschussarbeit in Höhe von 105,- DM auszahlen ließ. Das Verwaltungsgericht hat dem Antragsteller im Ergebnis zu Recht vorläufigen Rechtsschutz gewährt. Der angegriffene Bescheid erscheint bei summarischer Prüfung als rechtswidrig.

1. Der Bescheid leidet bereits an einem formellen Rechtsfehler, weil der Antragsgegner ihn wegen sachlicher Unzuständigkeit nicht erlassen durfte. Denn die vom Antragsgegner herangezogene Vorschrift des § 121 Abs.1 Satz 1 SächsGemO, nach der Ansprüche der Gemeinde gegen den Bürgermeister von der Rechtsaufsichtsbehörde - hier nach § 112 Abs. 1 Satz 1 Var. 1 SächsGemO vom Landratsamt - geltend gemacht werden, bewirkt keinen Übergang der Verbandskompetenz von der Gemeinde auf den Antragsgegner als Träger der Rechtsaufsichtsbehörde. Schon nach dem Wortlaut des § 121 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO bleibt die Anspruchszuständigkeit der Gemeinde unberührt. Die Bestimmung beschränkt sich vielmehr auf eine Veränderung hinsichtlich der Organkompetenz, indem sie die Befugnis zur Vertretung der Gemeinde der Rechtsaufsichtsbehörde zuweist und damit die ansonsten bestehende Vertretungsbefugnis des Bürgermeisters (vgl. § 51 Abs.1 Satz 2 SächsGemO) in Bezug auf die Geltendmachung gemeindlicher Ansprüche gegen diesen selbst (sowie gegen Gemeinderäte) ausschließt. Die Rechtsaufsichtsbehörde muss demzufolge im Namen der Gemeinde handeln (vgl. auch VGH Bad.-Württ., Urt. v. 5.3.1982, NVwZ 1983, 482 [483]; Gern, Sächsisches Kommunalrecht, 2. Aufl. 2000, RdNr. 940; Menke in: Krieger/Menke/Arens, Sächsische Gemeindeordnung, 3. Aufl. 1999, Anm. 1; Steger in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Bad.-Württ., Stand 2000, § 126 RdNr. 1 und 15). Dass die Rechtsaufsichtsbehörde kein Organ der Gemeinde, sondern des Landkreises bzw. - bei der Rechtsaufsicht des Regierungspräsidiums über eine Kreisfreie Stadt (§ 112 Abs. 1 Satz 1 Var. 2 SächsGemO) - des Freistaates ist (vgl. § 1 Abs. 4 SächsGemO, § 1 Abs. 3 und 4 SächsLKrO und §§ 1 ff. SächsRPG), ändert daran nichts. Denn würde sie im Namen des Landkreises - bzw. des Freistaates - statt im Namen der Gemeinde handeln, läge bei gerichtlicher Geltendmachung des Anspruchs der Gemeinde ein Fall der Prozessstandschaft - der Geltendmachung fremder Rechte im eigenen Namen - vor, der als prozessuale Ausnahmesituation einer ausdrücklichen gesetzlichen Zulassung bedurft hätte. Daran fehlt es

jedoch in § 121 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO, weil dort nur vom Handeln der Rechtsaufsichtsbehörde, nicht hingegen des Trägers der Rechtsaufsichtsbehörde für die Gemeinde die Rede ist. Dass die Anspruchszuständigkeit und damit die Verbandskompetenz bei der Gemeinde verbleibt, folgt zudem aus § 121 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO, wo vorgesehen ist, dass diese auch die Kosten der Rechtsverfolgung trägt.

Das Landratsamt _____, die Rechtsaufsichtsbehörde über die Gemeinde _____, hat zwar den Antragsteller mit dem streitgegenständlichen Bescheid zur Zahlung an die Gemeinde aufgefordert, den Bescheid jedoch nicht im Namen der Gemeinde, sondern ausweislich des verwendeten Briefkopfes im Namen des Antragsgegners, des Landkreises _____ erlassen. Nur dieser ist im Übrigen auch Beteiligter des gerichtlichen Verfahrens und hat die Zulassung der Beschwerde beantragt. Ihm fehlt indes nach § 121 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO die Verbandszuständigkeit für die Geltendmachung von Ansprüchen der Gemeinde.

2. Der Bescheid ist auch materiell rechtswidrig.

a) aa) In Bezug auf den vom Antragsteller mit dem Unternehmen vereinbarten bzw. später nochmals teilweise bestätigten Erlass der Gewerbesteuer findet der Schadensersatzanspruch in der insoweit allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 97 Abs. 1 Satz 1 SächsBG keine Grundlage. Nach dieser Bestimmung haftet ein Beamter, der vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihm obliegenden Pflichten verletzt, dem Dienstherrn, dessen Aufgaben er wahrgenommen hat, für den daraus entstandenen Schaden. Setzt der Dienstherr den Schadensersatz durch Leistungsbescheid fest, trägt er grundsätzlich die Feststellungslast, d.h. er muss das Vorliegen der Voraussetzungen des § 97 Abs. 1 Satz 1 SächsBG im einzelnen schlüssig darlegen (vgl. Summer in: Woydera/Summer/Zängl, Sächsisches Beamten-gesetz, Stand 2001, § 97 Anm. 14 a und b). Das folgt daraus, dass er nicht wie sonst regelmäßig im Verwaltungsrecht eine Maßnahme kraft einer rechtlichen Handlungsbefugnis erlässt, die allgemein öffentlichen Interessen dient, sondern ähnlich wie im Zivilrecht einen eigenen Anspruch erhebt, den er auch gerichtlich im Rahmen einer allgemeinen Leistungsklage geltend machen könnte (vgl. Summer, aaO, Anm. 25 und 27). Hier fehlt es an einer ausreichenden Darlegung hinsichtlich des Schadens. Dieser muss nach dem Wortlaut des § 97 Abs. 1 Satz 1 SächsBG bereits „entstanden“ sein; es genügt also nicht, dass voraussichtlich künftig ein Schaden eintreten wird (vgl. auch BVerwG, Urt. v. 29.1.1976, BVerwGE 50, 102 [111]). Das bedeutet für den

Fall, dass die Pflichtverletzung des Beamten in dem rechtswidrigen Erlass von Steuern liegt, dass ein Schaden zu verneinen ist, wenn der Dienstherr die Steuer von dem Pflichtigen noch erlangen kann.

Dies hat das Verwaltungsgericht mit der Begründung angenommen, der Steuererlass sei wegen Verstoßes gegen die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Steuererhebung nichtig, weil er nicht unter dem Gesichtspunkt der Billigkeit nach Lage des einzelnen Falles (vgl. §§ 163 und 227 AO), sondern mit dem Ziel der kommunalen Wirtschaftsförderung erfolgt sei. Auf diese zwischen den Beteiligten streitige Frage braucht der Senat jedoch aus folgenden Gründen nicht einzugehen: Am 1.4.1999 schloss der seinerzeit nach § 117 SächsGemO mit der Wahrnehmung der Aufgaben der Gemeinde Beauftragte mit dem Unternehmen eine „Vergleichsvereinbarung“ ab, nach welcher die erlassene Steuer auf den Betrag von 207.000,- DM, der etwa die Hälfte der Steuerschuld der Jahre 1994 bis 1996 ausmachen soll, beschränkt wurde. Im § 4 dieser Vereinbarung heißt es: „Damit sind alle gegenseitigen Ansprüche der Parteien in dieser Sache erledigt, soweit dies gesetzlich zulässig ist.“ Wurde damit der Erlass unter den Vorbehalt der Gesetzmäßigkeit gestellt, erscheint es nicht völlig ausgeschlossen, dass die Gemeinde den erlassenen Betrag ganz oder zumindest teilweise noch erlangen kann, wenn - wovon auch der Antragsgegner ausgeht - die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Erlass (oder Verzicht) nicht vorgelegen haben.

Insoweit kann auch offenbleiben, ob sich etwas anderes dann ergibt, wenn der Dienstherr in Bezug auf das Tatbestandsmerkmal des Schadens in § 97 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO über einen Beurteilungsspielraum verfügt, innerhalb dessen er aus vertretbaren Gründen zu der Auffassung gelangen kann, die Steuerforderung sei gegenüber dem Steuerpflichtigen rechtlich nicht durchsetzbar (ähnlich für den Fall der Anerkennung einer Ersatzpflicht durch den Dienstherrn im Fall des Regresses nach seiner Inanspruchnahme durch einen Dritten Lemhöfer in: Plog/Wiedow/Beck/Lemhöfer, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Stand 2001, § 78 RdNr. 45; kritisch Schnellenbach, Beamtenrecht in der Praxis, 4. Aufl. 1998, RdNr. 324 und 329; vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 13.1.1987, Buchholz 237.1 Art. 85 BayLBG). Denn in dieser Richtung hat der Antragsgegner speziell zu § 4 der Vergleichsvereinbarung nichts dargelegt, so dass es an einer ausreichenden Feststellung hinsichtlich des Schadens fehlt.

Die Darlegungsmängel betreffen ferner die Höhe des geltend gemachten Schadens. Nach einer Aktennotiz des Antragstellers vom 13.6.1997, auf die der Antragsgegner ausdrücklich Bezug nimmt, beläuft sich die Gewerbesteuerpflicht des Unternehmens in den Jahren 1994 und 1995 auf 48.175,- DM und 129.500,- DM. Die Vergleichsvereinbarung vom 1.4.1999 geht demgegenüber von Beträgen in Höhe von 72.506,- DM und 141.792,- DM aus und gelangt so zu entsprechend höheren Erlassbeträgen. Der Antragsgegner hat auch weder die Gewerbesteuerbescheide noch einschlägige Berechnungen zur Akte gereicht, die insoweit nähere Aufschlüsse hätten erbringen können.

bb) Der Schadensersatzanspruch dürfte überdies nach § 32 Nr. 1 AO ausgeschlossen sein. Danach kann ein Amtsträger, wenn infolge einer durch ihn begangenen Amts- oder Dienstpflichtverletzung eine Steuer nicht erhoben wird, nur in Anspruch genommen werden, wenn die Pflichtverletzung mit einer Strafe bedroht ist. § 32 Nr. 1 AO kommt hier kraft § 3 Abs. 1 Nr. 1 d) und § 7 Abs. 1 und 3 SächsKAG zur Anwendung. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 d) SächsKAG ist § 32 AO auf die Kommunalabgaben sinngemäß anzuwenden. Zu den Kommunalabgaben zählen nach § 1 Abs. 2 SächsKAG Steuern; eine Beschränkung auf bestimmte (kommunale) Steuern erfolgt dabei nicht. Deshalb wird von der Verweisungsnorm des § 3 SächsKAG auch die Gewerbesteuer unbeschadet dessen erfasst, dass die insoweit sachlich einschlägigen Vorschriften außerhalb des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes - im Gewerbesteuergesetz - stehen. Dem entspricht, dass nach § 7 Abs. 1 SächsKAG die Gemeinden Steuern „nach Maßgabe der Gesetze“ erheben; auf diese Weise werden auch die nach anderen Gesetzen erhobenen gemeindlichen Steuern in den Regelungszusammenhang des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes gestellt. Für die Realsteuern und damit für die Gewerbesteuer wird dies nochmals ausdrücklich durch § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsKAG bestätigt, wonach den Gemeinden die betreffende Festsetzung und Erhebung obliegt. Der sächsische Gesetzgeber hat damit von seiner Befugnis aus Art. 108 Abs. 4 Satz 2 GG Gebrauch gemacht, die Verwaltung der den Gemeinden allein zufließenden Steuern - dazu gehört trotz der Umlagepflicht (vgl. Art. 106 Abs. 6 Satz 4 und 5 GG) auch die Gewerbesteuer (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.9.1982, DVBl. 1983, 137) - auf die Gemeinden zu übertragen. Durch Aufnahme der Vorschrift über die Übertragung der Festsetzungs- und Erhebungscompetenz in das Sächsische Kommunalabgabengesetz hat er zugleich zu erkennen gegeben, dass er die

Realsteuern als Kommunalabgaben qualifiziert, auf die über § 3 Abs. 1 Nr. 1 d) SächsKAG auch die Haftungsbeschränkung für Amtsträger aus § 32 AO anzuwenden ist.

Dem steht nicht entgegen, dass § 1 Abs. 2 AO hinsichtlich der Realsteuern die entsprechende Geltung bestimmter Vorschriften der Abgabenordnung anordnet, § 32 AO aber davon nicht einbezogen ist. Denn die § 1 Abs. 2 AO zugrunde liegende Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers aus Art. 108 Abs. 5 Satz 2 GG, wonach er in den Fällen des Art. 108 Abs. 4 Satz 2 GG das Verfahren regeln „kann“, betrifft - ebenso wie die übergreifende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 84 Abs. 1 Hs. 2 GG - ersichtlich einen Bereich konkurrierender Gesetzgebung (allerdings ohne die Einschränkungen des Art. 72 Abs. 2 GG; vgl. Seer in: Bonner Kommentar, Stand 2001, Art. 108 RdNr. 136), in dem die Länder die nicht geregelten Sachverhalte gesetzlich regeln können, soweit die bundesgesetzlichen Normen nicht abschließend sind (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). So verhält es sich auch hier. Es besteht kein Anhaltspunkt dafür, dass der Bundesgesetzgeber es mit § 1 Abs. 2 AO dem Landesgesetzgeber hätte verwehren wollen, die Haftungsbeschränkung für Amtsträger auch in Bezug auf die Realsteuern vorzusehen, zumal § 32 AO für alle anderen in Deutschland erhobenen Steuern unproblematisch Anwendung findet. Auch die Zielsetzung dieser Bestimmung, die Förderung einer entscheidungsfreudigen und von fiskalischer Engherzigkeit freien Einstellung der Amtsträger (vgl. BGH, Urt. v. 26.4.1979, BGHWarn 1979 Nr. 104; Kruse in: Tipke/Kruse, Abgabenordnung, Stand 2000, § 32 RdNr. 1), lässt sich ohne weiteres auf die Realsteuern übertragen (im Ergebnis auch Seer, aaO, RdNr. 139).

Die Voraussetzungen des § 32 Nr. 1 AO sind erfüllt. Der Antragsteller ist nach deutschem Recht (vgl. § 51 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO in Verbindung mit § 5 Abs. 2 Satz 1 der Hauptsatzung der Gemeinde und § 160 SächsBG) hauptamtlicher Beamter auf Zeit und damit Amtsträger (§ 7 Nr. 1 AO in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 1 b) SächsKAG). Dieser Begriff ist weit gefasst und fordert nicht, dass der Beamte ausschließlich, schwerpunktmäßig oder auch nur überhaupt mit Aufgaben der Abgabenverwaltung betraut ist (vgl. auch BGH, aaO; Birk in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, Abgabenordnung, Stand 2000, § 7 RdNr. 6; Kruse, aaO, RdNr. 2). Auch einem Bürgermeister kann mithin das Haftungsprivileg des § 32 AO zugute kommen. Unter die Nichterhebung einer Steuer fällt auch der Steuererlass (Hellwig in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, aaO, § 32 RdNr. 7). Das Verhalten des Antragstellers dürfte schließlich nicht mit einer Strafe bedroht sein. Der allein in Erwägung zu ziehende Straftatbe-

stand der Untreue (§ 266 StGB) setzt in Verbindung mit § 15 StGB vorsätzliches Handeln voraus; den Antragsteller trifft nach der Feststellung des Antragsgegners aber nur der Vorwurf grober Fahrlässigkeit.

b) Soweit es um den wegen der Auszahlung von Abgeordneten- und Sitzungsgeld in Höhe von 720,- DM und 105,- DM an den Antragsteller erhobenen Schadensersatzanspruch geht, fehlt es an einer ausreichenden Feststellung einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Pflichtverletzung im Sinne des § 97 Abs. 1 Satz 1 SächsBG. Der Antragsgegner hat hierzu lediglich ausgeführt, dass es für die Zahlung der Gelder neben der Dienstaufwandsentschädigung keine rechtliche Grundlage gegeben und der Antragsteller schuldhaft gehandelt habe. Hierin liegt nicht einmal ansatzweise die erforderliche Aufbereitung der sich stellenden Sach- und Rechtsfragen.

c) Ist der Bescheid des Antragsgegners hinsichtlich der Festsetzung der Schadensersatzansprüche rechtswidrig, kommt es auf die von ihm erklärte Aufrechnung nicht mehr an. Der Senat weist nur darauf hin, dass die Aufrechnung auch im öffentlichen Recht eine Willenserklärung darstellt, bei der der öffentliche Rechtsträger dem Erklärungsempfänger nicht übergeordnet ist und die deshalb grundsätzlich nicht als Verwaltungsakt erlassen werden kann (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.10.1982, BVerwGE 66, 218 [220]). Sie bildet demnach keinen tauglichen Gegenstand eines Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO. Sollte sie hier allerdings als Verwaltungsakt zu verstehen sein, weil der Antragsgegner sie in den Entscheidungssatz des Bescheids aufgenommen hat, wäre der Antrag des Antragstellers auch insoweit erfolgreich, weil der Antragsgegner dann für die Aufrechnungserklärung eine unzulässige Handlungsform gewählt hätte.

II. Soweit der Antragsgegner der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung beimisst (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 in Verbindung mit § 146 Abs. 4 VwGO), ist der Zulassungsantrag bereits unzulässig. Der Antragsgegner hat mit dem von ihm insoweit geschilderten Problemkomplex der Verantwortlichkeit von Amtsträgern für ihr Fehlverhalten und dem Interesse der Öffentlichkeit an den Vorgängen zumal vor der im Juni 2001 anstehenden Bürgermeisterwahl keine hinreichend konkret gefasste entscheidungserhebliche Rechtsfrage formuliert.

III. Soweit der Antragsgegner rügt, der angegriffene Beschluss weiche vom Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21.10.1983 (NJW 1984, 2113 f.) ab (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 in Verbindung mit § 146 Abs. 4 VwGO), ist der Zulassungsantrag unbegründet. Die dort behandelte Frage, ob ein gesetzlich nicht vorgesehener Beitragsverzicht nichtig ist, ist nach den Ausführungen unter I. nicht entscheidungserheblich.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 13 Abs. 1 Satz 1, § 14 Abs. 1 und 3, § 20 Abs. 3 und § 25 Abs. 2 Satz 1 GKG. Der Senat legt im Hinblick auf den vorläufigen Charakter der Entscheidung die Hälfte des streitigen Geldbetrags (vgl. § 13 Abs. 2 GKG) zugrunde.

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO und § 25 Abs. 3 Satz 2 GKG).

gez.:
Reich

Munzinger

Schaffarzik