



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Frauenbeauftragten der Stadt Leipzig
Frau
Martin-Luther-Ring 4-6, 04109 Leipzig

- Antragstellerin Vorinstanz -
- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Oberbürgermeister der Stadt Leipzig
Martin-Luther-Ring 4-6, 04109 Leipzig

- Antragsgegner Vorinstanz -
- Antragsgegner -

wegen

Bestellung der Frauenbeauftragten
hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung
hier: Antrag auf Zulassung der Beschwerde

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

am 3. November 1999

beschlossen:

Der Antrag der Antragstellerin auf Zulassung der Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 29. Oktober 1999 - 3 K 1939/99 - wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird für das Zulassungsverfahren auf DM 4.000,- festgesetzt.

Gründe

Der Antrag auf Zulassung der Beschwerde hat keinen Erfolg.

1. Der Antrag richtet sich gegen den Oberbürgermeister der Stadt Leipzig. Der Prozessbevollmächtigte der Antragstellerin hatte den Oberbürgermeister der Stadt Leipzig bereits in seinem an das Verwaltungsgericht Leipzig gerichteten Antrag als Antragsgegner bezeichnet. Diese Bezeichnung hat das Verwaltungsgericht wie im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes insbesondere bei der vorliegenden Eilbedürftigkeit üblich auf die Stadt Leipzig geändert, weil es von einer fehlerhaften Bezeichnung des Antragsgegners ausgegangen ist. Indes ist spätestens mit der Antragschrift auf Zulassung der Beschwerde klargestellt, dass die Antragstellerin ausdrücklich als Antragsgegner den Oberbürgermeister der Stadt Leipzig sieht. Für eine von Amts wegen vorzunehmende Berichtigung der Bezeichnung des Antragsgegners ist somit kein Raum (vgl. hierzu Meissner in Schoch et al., VwGO, § 78 RdNr. 55 ff).

2. Der vorgetragene Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung (§ 146 Abs. 4, § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) ist nicht gegeben. Das Verwaltungsgericht hat es im Ergebnis zu Recht abgelehnt, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, das der Bestellung der Frauenbeauftragten der Stadt Leipzig vorgelagerte Verfahren unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichtes zu wiederholen und hilfsweise dem Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anord-

nung zu untersagen, das Verfahren der Bestellung zur Frauenbeauftragten der Stadt Leipzig weiterzuführen. Denn der Antragstellerin fehlt die im Verfahren nach § 123 Abs. 1 VwGO ebenso wie im Hauptsacheverfahren nach § 42 Abs. 2 VwGO notwendige Antragsbefugnis. Als Frauenbeauftragte steht ihr nicht das Recht zu, Beanstandungen oder ihre Rechtsauffassung gerichtlich durchzusetzen.

Der Zulässigkeit des Antrages steht entgegen, dass die Frauenbeauftragte der Körperschaft des öffentlichen Rechts Stadt Leipzig zugeordnet (§ 19 Abs. 1 Satz 1 SächsFFG) ist und sie in dieser Eigenschaft ihren Antrag gegen den dieser Körperschaft ebenfalls zugeordneten Oberbürgermeister richtet. Bei dem vorliegenden Verfahren handelt es sich um einen unzulässigen Insichprozess. Die Antragstellerin kann nämlich nicht geltend machen, durch die Durchführung des Verfahrens im Vorfeld der Bestellung einer Frauenbeauftragten nach § 18 Abs. 1 SächsFFG in entsprechender Anwendung von § 42 Abs. 2 VwGO in eigenen Rechten verletzt zu sein.

Sogenannte Insichprozesse, in denen Identität des Rechtsträgers zweier sich einander gegenüber stehender Behörden oder Organe gegeben ist, sind nicht ohne Ausnahme stets unzulässig (vgl. hierzu und zu dem Folgenden: SächsOVG, Beschl. v. 25.9.1998, SächsVBl. 1999, 35 f.). Es gibt keinen allgemeinen Grundsatz des Verwaltungsprozessrechts, aus dem die Unzulässigkeit eines Insichprozesses abgeleitet werden kann. Insbesondere im Verwaltungsprozess kann auch ein Streit innerhalb eines Rechtssubjekts eine gerichtliche Entscheidung erfordern. Zwar sind Körperschaften des öffentlichen Rechts rechtsbegrifflich einheitlich. Der Einheitlichkeit der Willensbildung in der Körperschaft sind aber Grenzen gesetzt mit Rücksicht auf ihre Gliederung in verschiedene Organe, auf den horizontalen und vertikalen Behördenaufbau sowie im Hinblick auf die in der öffentlichen Verwaltung bestehenden Weisungsbefugnisse und Weisungsfreiheiten. Hieraus folgt jedoch nicht unmittelbar die Zulässigkeit eines Insichprozesses. Dieser wird erst dann zulässig, wenn entweder der Gesetzgeber diesem Bedürfnis Rechnung trägt und den Insichprozess ausdrücklich normiert oder wenn im Wege der Auslegung der jeweils einschlägigen Bestimmungen ermittelt werden kann, dass eine Rechtsverletzung des Organs oder der Behörde durch die angegriffene Entscheidung möglich ist. Das heißt, dass die Antragstellerin eine Verletzung eigener Rechte für sich geltend machen können muss. Dies hängt davon ab, mit welchen eigenen Rechten die Antragstellerin des Insichprozesses von der Rechtsordnung ausgestattet worden ist.

Nach diesen Maßstäben ist die Antragstellerin nicht antragsbefugt. Eine gesetzliche Regelung über die Zulässigkeit eines Insichprozesses besteht nicht (vgl. Wankel in Schiek et al., Frauengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder, RdNr. 1600). Das Sächsische Frauenförderungsgesetz statet die Antragstellerin auch nicht mit eigenen, subjektiven Rechten aus und räumt ihr insbesondere nicht eine Stellung ein, die einem mit eigenen Rechten ausgestatteten Organ entspräche. Die Frauenbeauftragte gehört vielmehr der Verwaltung an (§ 19 Abs. 1 Satz 1 SächsFFG). Sie wird grundsätzlich unmittelbar der Dienststellenleitung zugeordnet (§ 19 Abs. 1 Satz 2 SächsFFG), wobei sie ein unmittelbares Vortragsrecht hat (§ 21 Abs. 2 SächsFFG). Ihr wird dabei zwar Weisungsfreiheit eingeräumt (§ 19 Abs. 1 Satz 3 SächsFFG). Daraus folgt aber nicht, dass sie die von ihr zu vertretenden Belange als eigene Rechte ausübt. Vielmehr soll hiermit eine größtmögliche sachliche Unabhängigkeit der Frauenbeauftragten erreicht werden. Die Einbindung in die Verwaltung zeigt sich insbesondere auch darin, dass die Frauenbeauftragte nicht nur der Dienstaufsicht, sondern auch der Rechtsaufsicht unterliegt (Wankel aaO Rdnr. 1838). Die Frauenbeauftragte nimmt somit nicht eigene Rechte wahr.

Eine Antragsbefugnis ergibt sich auch nicht aus der verfahrensrechtlichen Stellung der Frauenbeauftragten. Ihre Verfahrensrechte werden in den §§ 21 und 22 SächsFFG abschließend geregelt. Die Frauenbeauftragte hat nach § 22 Abs. 1 SächsFFG die Möglichkeit, Verstöße der Dienststelle gegen das Sächsische Frauenförderungsgesetz oder gegen andere Vorschriften zu rügen: Sie hat ein Beanstandungsrecht. Über eine Beanstandung entscheidet nach § 22 Abs. 2 Satz 1 SächsFFG - abschließend - die Dienststellenleitung. Bis zu dieser Entscheidung hat die Beanstandung grundsätzlich Suspensiveffekt (§ 22 Abs. 2 Satz 2 SächsFFG). Die Dienststellenleitung ist indes nicht an die von der Frauenbeauftragten vorgetragene Beurteilung gebunden, da sie nach § 22 Abs. 2 Satz 4 SächsFFG auch eine abweichende Entscheidung treffen kann. Gegen die Entscheidung der Dienststelle hat die Frauenbeauftragte einer nachgeordneten Dienststelle die Möglichkeit, die Rechtsaufsichtsbehörde um eine rechtliche Stellungnahme zu bitten und diese in der Dienststelle unter Beachtung weiterer Voraussetzungen bekannt zu geben. Wie sich aus dieser Regelung ergibt, kann die Frauenbeauftragte nach dem Wortlaut des Gesetzes keinen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung der Dienststellenleitung einlegen; sie kann vielmehr ausschließlich eine rechtliche Begutachtung durch die Rechtsaufsichtsbehörde verlangen. Die Möglichkeit der Durchsetzung der eigenen Rechtsposition ist somit mit dem Beanstandungsrecht nicht verbunden. Dies entspricht auch dem Konzept, das dem Sächsischen Frauenförderungsgesetz zu Grunde liegt. Für die Wahrnehmung der Aufgaben der Frauenbeauftragten ist es gerade nicht wesentlich, dass die Rechte der Frauenbeauftragten auch gerichtlich durchgesetzt werden können. Der Schwerpunkt der Tätigkeit der Frauenbeauftragten liegt

vielmehr in der Mitwirkung bei der innerbehördlichen Willensbildung durch die Wahrnehmung entsprechender Akteneinsichts- und Anhörungsrechte (vgl. § 21 Abs. 1 SächsFFG). Eine weitergehende Einflussnahme ist nach der abschließenden Entscheidung im Sinne von § 22 Abs. 2 Satz 1 SächsFFG in der gesetzlichen Regelung nicht angelegt (vgl. auch zur Rechtslage in Hessen: HessVGH, Beschl. v. 30.8.1996 - NVwZ-RR 1998, 186 [187]). Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem obiter dictum in dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.3.1996 (NVwZ 1997, 288 [291]). In diesem wird ausgeführt, dass eine Frauenbeauftragte es in der Hand habe, ihr Beteiligungsrecht gegenüber der Dienststelle geltend zu machen und gegebenenfalls gerichtlich durchzusetzen. Zum einen geht es vorliegend nicht um Beteiligungsrechte, insbesondere nicht um die in § 21 SächsFFG genannten Befugnisse. Zum anderen betrifft diese Entscheidung eine Frauenbeauftragte an einer Hochschule, die schon deshalb mit der Antragstellerin nicht vergleichbar ist, weil die von der Entscheidung angesprochenen Frauenbeauftragte an einer Hochschule in Berlin (ebenso wie im Freistaat Sachsen - § 100 Abs. 3 SächsHG) gewählt wird und darüber hinaus ihre Stellung innerhalb der Dienststelle - anders als die Frauenbeauftragte in der allgemeinen Verwaltung (vgl. oben) - durch das Berliner Hochschulgesetz nicht festgelegt wird (vgl. HessVGH, aaO; ebenso die Rechtslage nach dem SächsHG). Schließlich enthält das obiter dictum des Bundesverwaltungsgerichts den Passus „gegebenenfalls“. Hierin relativiert das Gericht die Allgemeingültigkeit der Aussage, was letztlich von dem durch das Landesrecht beschränkten Streitgegenstand begründet ist.

Das Ergebnis, der Antragstellerin fehle es an der Antragsbefugnis, wird gestützt durch die Begründung des Regierungsentwurfes zu § 22 SächsFFG, der nur unwesentlich (§ 22 Abs. 2 Satz 2 SächsFFG sieht zwingend den Eintritt des Suspensiveffekts vor, der Regierungsentwurf nur ein gebundenes Ermessen) von dem vom Landtag letztlich verabschiedenen Gesetzeswortlaut abweicht. Nach der Begründung (Lt-Drs. 1/2200, insbesondere Seite 38, 40, 41) habe das Recht zur Beanstandung nicht die Wirkung eines förmlichen Rechtsmittels und sei auch nicht vergleichbar mit den Befugnissen des Personalrates, so wie die Rechtsstellung der Frauenbeauftragten wegen ihrer Bestellung durch die Dienststelle und Zugehörigkeit zur Verwaltung nicht derjenigen des Personalrates entspreche. Mit der Konzeption des Gesetzes sei es ferner nicht vereinbar, der Frauenbeauftragten auch noch ein Beanstandungsrecht gegen eine Maßnahme der Dienststellenleitung einzuräumen, weil sie bereits in den Entscheidungsprozess der Verwaltung mit einzubeziehen sei. Die sachlich begründete Intervention der Frauenbeauftragten bei der nächsthöheren Dienststelle habe keine unmittelbaren rechtlichen Auswirkungen auf die beanstandete Maßnahme, womit damit nicht die Erledigung der Angelegenheit verbunden sei. Vielmehr könne die Initiative der Frauenbeauftragten in einer Reaktion der nächsthöheren

Dienststelle gegenüber der nachgeordneten Behörde bestehen. Insofern könne die Initiative der Frauenbeauftragten in der Sache durchaus zum Erfolg führen. Aus diesen Erläuterungen ergibt sich, dass der Gesetzgeber nicht die Einräumung von subjektiven Rechten vorsehen wollte, die einer Rechtsposition im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG entsprechend würde. Vielmehr sollte die Frauenbeauftragte bereits in das Verwaltungsverfahren eingebunden werden, um im Vorfeld sachgerechte Entscheidungen und das Ziel des Sächsischen Frauenförderungsgesetzes, die Förderung von Frauen im öffentlichen Dienst (§ 2 Satz 1 SächsFFG) ausreichend zu unterstützen.

Da es der Antragstellerin bereits bei Einlegung ihres Antrags an der notwendigen Antragsbefugnis fehlte, kommt es nicht darauf an, ob durch den Ablauf der Bestellung der Antragstellerin als Frauenbeauftragte zum 21.10.1999 die Antragsbefugnis weggefallen ist.

3. Der Zulassungsgrund der besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten der Rechtssache (§ 146 Abs. 4, § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) ist nicht gegeben. Es geht allein um die Frage der Antragsbefugnis, deren Feststellung weder rechtlich noch tatsächlich besondere Schwierigkeiten aufwirft, sondern sich bereits aus der Auslegung des Sächsischen Frauenförderungsgesetzes ergibt.

4. Die Rechtssache hat auch keine grundsätzliche Bedeutung gemäß § 146 Abs. 4, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO. Die von der Antragstellerin aufgeworfenen Fragen zum Verhältnis von Anordnungsanspruch zu Anordnungsgrund in der verwaltungsgerichtlichen Prüfung eines Antrages nach § 123 Abs. 1 VwGO sind zwar spezifische des vorläufigen Rechtsschutzes. Sie stellen sich aber in dem vorliegenden Verfahren schon aus den oben unter Ziffer 2. dargelegten Gründen nicht, da es der Antragstellerin bereits an der notwendigen Antragsbefugnis mangelt.

5. Der Antrag ist auch nicht auf Grundlage von § 146 Abs. 4, § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO zuzulassen. Ein Verfahrensfehler liegt nicht vor.

Der von der Antragstellerin gerügte Verstoß gegen § 108 Abs. 1 Satz 1, § 122 Abs. 1 VwGO besteht nicht. Die Antragstellerin trägt vor, das Verwaltungsgericht habe sich bei seinen Ausführungen im Wesentlichen davon leiten lassen, dass die Antragstellerin keinen Einfluss auf den Vorgang der Bestellung nehmen könnte und daher dem vorgelagerten Verfahren keine eigenständige Bedeutung zuzumessen sei. Insofern liegt jedoch kein Verfahrensfehler im Hinblick auf eine etwaig falschen oder unvollständigen Sachverhalt vor, sondern es handelte sich viel-

mehr um Fragen der Rechtsanwendung. Diese könnten allenfalls im Rahmen des Zulassungsgrundes nach § 146 Abs. 4, § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO relevant sein.

Ein Verfahrensmangel ist auch nicht insoweit ersichtlich, als etwa an der Entscheidung unter der Besorgnis der Befangenheit (§ 54 Abs. 1 VwGO, 42 ZPO) stehende Richter mitgewirkt hätten. Eine Besorgnis der Befangenheit kann dann gegeben sein, wenn ein Beteiligter den auf objektiv feststellbaren Tatsachen beruhenden, subjektiv vernünftigerweise möglichen Eindruck hat, der Richter werde in der Sache nicht unparteiisch, unvoreingenommen und unbefangen entscheiden oder habe sich in der Sache bereits festgelegt (Kopp/Schenke, § 54 RdNr. 10 m.w.N.). Die hierfür vorgetragenen Gründe rechtfertigen eine solche Einschätzung nicht, da sie sich allein auf in dem angegriffenen Beschluss enthaltenen rechtlichen Ausführungen beziehen, die weder sachfremd noch willkürlich sind.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung aus § 13 Abs. 1 Satz 2, § 14 Abs. 1 und Abs. 3, § 20 Abs. 3 sowie § 25 Abs. 2 Satz 1 GKG, wobei wegen des einstweiligen Charakters des Verfahrens der Wert zu halbieren war.

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

gez.:
Reich

Grünberg

Munzinger

