



Az.: 3 S 274/96

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluß

In der Verwaltungsrechtssache

1. der Fraktion
vertreten durch den Antragsteller zu 3
 2. der Fraktion
vertreten durch den Antragsteller zu 4
 3. den Stadtrat
 4. den Stadtrat
- zu 1 bis 4:

- Antragsteller -
- Beschwerdeführer -

prozeßbevollmächtigt: zu 1 bis 4
Rechtsanwältin

gegen

den Oberbürgermeister der Stadt Leipzig
Herrn
Neues Rathaus, 04109 Leipzig

- Antragsgegner -
- Beschwerdegegner -

wegen

Kommunalverfassungsverstreit
hier: Antrag nach § 123 VwGO

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

am 31. Juli 1996

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluß des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 26. April 1996 - 1 K 456/96 - wird zurückgewiesen.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert für das Verfahren wird unter Änderung der Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts für beide Instanzen auf je 16.000,00 DM festgesetzt.

Gründe

Die zulässige Beschwerde der Antragsteller ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat ihnen im Ergebnis zu Recht die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung versagt, mit der

I. dem Antragsgegner bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache untersagt werden sollte, bereits erteilte Genehmigungen oder fachplanungsrechtliche Zustimmungen in bezug auf den Umbau des Leipziger Hauptbahnhofes in Vollzug zu setzen, hilfsweise, soweit eine solche Invollzugsetzung schon geschehen sein sollte, den Antragsgegner zu verpflichten, unverzüglich bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache die Invollzugsetzung erteilter Genehmigungen und fachplanungsrechtlicher Zustimmungen rückgängig zu machen, sowie

II. dem Antragsgegner bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache untersagt werden sollte, gegebenenfalls noch ausstehende weitere Genehmigungen oder fachplanungsrechtliche Zustimmungen zum Umbauprojekt ohne vorherigen ordnungsgemäß herbeigeführten Beschluß des Stadtrates Leipzig zu erteilen.

Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, daß durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Einstweilige Anordnungen sind auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund sind glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO).

Offenbleiben kann im vorliegenden Verfahren, inwieweit die Antragsteller beteiligungsfähig im Sinn des § 61 VwGO sind. Nach § 61 Nr. 1 VwGO sind natürliche und juristische Personen fähig, am Verfahren beteiligt zu sein. Doch betrifft § 61 Nr. 1 VwGO soweit er eine Regelung zur Beteiligungsfähigkeit natürlicher Personen trifft, nur mit Individualrechten ausgestattete Personen als Außenrechtssubjekte (vgl. Bier in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 61 RdNr. 3 m.w.N.). Dagegen geht es beim Kommunalverfassungsverstreit nicht um Schutz solcher personengebundener Individualrechte im Außenrechtsbereich, sondern um die Sicherung von Organschaftsrechten im Rahmen einer Innenrechtsstreitigkeit. Somit ist § 61 Nr. 1 VwGO weder auf die Antragsteller zu 3 und 4 unmittelbar anwendbar, noch auf die Antragsteller zu 1 und 2, die weder natürliche noch juristische Personen im Sinne dieser Vorschrift sind. Ebenso wenig ist auf die Antragsteller zu 1 und 2 als Fraktionen § 61 Nr. 2 VwGO unmittelbar anwendbar, wonach Vereinigungen beteiligungsfähig sind, soweit ihnen ein Recht zustehen kann. Auch für die Anwendung des § 61 Nr. 2 VwGO ist zu berücksichtigen, daß im Kommunalverfassungsverstreit nicht Außenrechte geltend gemacht werden, sich die Antragsteller zu 1 und 2 vielmehr ebenfalls ausschließlich auf durch Rechtssätze, die dem Innenrecht zugehören, möglicherweise begründete Befugnisse berufen. Scheidet damit eine unmittelbare Anwendung von § 61 Nr. 1 und 2 VwGO aus (ebenso Gern, Das Kommunalverfassungsverstreitverfahren, VBIBW 1989, 449 [451] m.w.N.), so ist § 61 Nr. 2 VwGO auf die Antragsteller zu 1 bis 4 aber jedenfalls entsprechend anwendbar, wenn ihnen die geltend gemachten Rechtspositionen zustehen können, diese wehrfähig sind

und der Antragsgegner Adressat einer korrespondierenden Verpflichtung sein kann (Bier, aaO, § 61 VwGO RdNr. 7 m.w.N.). Maßgeblich ist dabei für § 61 Nr. 2 VwGO nicht, ob dem Antragsteller irgendein Recht zustehen kann, abzustellen ist vielmehr gerade auf das im konkreten Verfahren geltend gemachte (vgl. Redeker/von Oertzen, VwGO, 11. Aufl., § 61 RdNr. 4 m.w.N.). Selbst wenn man für die Frage der Beteiligungsfähigkeit davon ausgehen wollte, daß es jedenfalls nicht nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen ist, daß sich die Antragsteller zu 1 bis 4 auf entsprechende (Innen-) Rechtspositionen berufen können (vgl. dazu OVG Münster, Urt. v. 26.4.1989, NVwZ 1989, 989 [1990]; Bier, aaO, § 61 RdNr. 6 m.w.N.), sind jedenfalls die tatsächlichen Voraussetzungen eines Anordnungsanspruches nicht glaubhaft gemacht.

Nach der im Eilverfahren nur möglichen und gebotenen summarischen Prüfung stehen den Antragstellern zu 1 bis 4 die von ihnen geltend gemachten Rechte, zu deren Schutz die einstweilige Anordnung erlassen werden soll, nicht zu (vgl. Kopp, VwGO, 10. Aufl., § 123 RdNr. 29). Zwar haben sich die Antragsteller darauf berufen, daß der Antragsgegner bei der am 27.10.1995 erteilten Baugenehmigung für die Errichtung eines Dienstleistungszentrums im Leipziger Hauptbahnhof rechtswidrig gehandelt habe, da diese Baugenehmigung nicht - wie geschehen - nach § 34 BauGB habe erteilt werden dürfen, sondern vielmehr zuvor die Aufstellung eines Bebauungsplanes durch den Stadtrat notwendig gewesen sei, und daß der Antragsgegner auch bei der Herstellung des Benehmens nach § 18 Abs. 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 27.12.1993 (AEG) mit der Plangenehmigung des Eisenbahnbundesamtes für die Errichtung des Parkhauses Ost im Hauptbahnhof Leipzig seine Kompetenzen überschritten habe, da auch dies in die Zuständigkeit des Stadtrates der Stadt Leipzig gefallen wäre. Doch machen sie damit eben nicht die Verletzung eigener Rechte, sondern solcher Rechte geltend, die dem Stadtrat der Stadt Leipzig insgesamt zustehen.

Nach § 28 Abs. 1 SächsGemO legt der Gemeinderat die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest und entscheidet über alle Angelegenheiten der Gemeinde, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes (vgl. § 53 SächsGemO) zuständig ist oder ihm der Gemeinderat bestimmte Angelegenheiten überträgt. Sollte der Antragsgegner bei den von den Antragstellern zu 1 bis 4 angegriffenen Entscheidungen die ihm nach § 53

Abs. 1 bis 3 SächsGemO kraft Gesetzes zustehenden oder die ihm nach § 53 Abs. 2 SächsGemO i.V.m. § 19 Abs. 2 der Hauptsatzung der Stadt Leipzig vom dortigen Stadtrat übertragenen Befugnisse überschritten haben, läge darin allein ein Eingriff in die Kompetenz des Organs, dessen Zuständigkeit an sich gegeben wäre. Dies ist jedoch nur der Stadtrat als solcher, es sind nicht die Antragsteller als Angehörige des Stadtrates oder als Fraktionen, selbst wenn, was die Rechtstellung der Fraktionen betrifft, nicht nur auf die ausdrücklich den Fraktionen durch die Hauptsatzung der Stadt Leipzig oder durch die Geschäftsordnung für die Ratsversammlung (Stadtrat) der Stadt Leipzig und ihrer Ausschüsse eingeräumten Rechte abgestellt wird (vgl. etwa § 7 der Hauptsatzung), sondern auch die Rechte einbezogen werden, für deren Ausübung ein bestimmtes Quorum erforderlich ist (vgl. dazu etwa § 4 Abs. 2 und 3 der Geschäftsordnung: 1/5 der Stadträte), soweit es die Antragsteller zu 1 und 2 von ihrer Mitgliederzahl her erfüllen. Die Antragsteller können sich demgegenüber auch nicht darauf berufen, daß mit den von ihnen angenommenen Kompetenzüberschreitungen des Antragsgegners auch die Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der Fraktionen und einzelner Stadträte beschnitten worden seien. Denn soweit etwa Antrags-, Rede- oder Stimmrechte betroffen sein könnten, machen die Antragsteller - unterstellt man die von ihnen angenommene Überschreitung der Zuständigkeiten durch den Antragsgegner - nur mittelbare Auswirkungen geltend, die eine eigene Rechtsstellung im vorliegenden Kommunalverfassungsverstreit nicht zu begründen vermögen. Die Entscheidungen des Oberbürgermeisters betreffen unmittelbar vielmehr nur den Stadtrat in seiner Organstellung, sie hindern erst dadurch und damit nur mittelbar auch dessen Mitglieder an der Wahrnehmung von Mitwirkungsbefugnissen. Umgekehrt vermittelt ein Recht auf Teilhabe an einer etwaigen Entscheidung des an sich zuständigen Organs noch keinen Anspruch auf Entscheidung durch dieses Organ. Damit obliegt es aber auch nur dem Stadtrat als solchem, gegen eine mögliche Verletzung körperschaftseigener Rechte durch den Oberbürgermeister vorzugehen (vgl. OVG Rh.-Pf., Urt. v. 29.8.1984, DVBl. 1985, 177 [179]; OVG Münster, Urt. v. 26.4.1989, NVwZ 1989, 989 [990]; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 1.9.1992, VBIBW 1993, 179, jeweils m.w.N.). Anderenfalls hätten es einzelne Ratsmitglieder oder einzelne Fraktionen in der Hand, die Kompetenzen des Rates - ohne daß ein dahingehender Wille des Gremiums bestünde - anderen Organen gegenüber durch-

zusetzen. Dies wäre mit den durch die Regelungen der Sächsischen Gemeindeordnung und den durch stadtinterne Regelung getroffenen Kompetenzzuweisungen an die einzelnen Gemeindeorgane nicht vereinbar. Es würde damit die Möglichkeit einer der Verwaltungsgerichtsordnung fremden Popularklage eröffnet. Zugleich liefe es auf die Durchsetzung eines allgemeinen körperschaftsinternen Gesetzesvollziehungsanspruch hinaus, der aber weder dem einzelnen Ratsmitglied noch der einzelnen Fraktion eingeräumt ist (vgl. dazu Redeker/von Oertzen, VwGO, 11. Aufl., § 43 RdNr. 14; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 17.9.1984, NVwZ 1985, 284 [285]). Der Stadtrat als Gesamtgremium ist entgegen der Auffassung der Antragsteller auch nicht dadurch an der Einleitung eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens gegen den Oberbürgermeister als Antragsgegner gehindert, daß der Oberbürgermeister nach § 51 SächsGemO zugleich der Vorsitzende des Gemeinderates ist, was zu einem In-sich-Prozeß führen würde. Dieser - scheinbare - Konflikt ist nicht dadurch aufzulösen, daß einzelne Angehörige des Stadtrates oder Fraktionen etwa im Wege einer Prozeßstandschaft Rechte des Stadtrates geltend machen, sondern dadurch, daß der Stadtrat, wenn er sich für die Durchführung eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens entschieden hat, sich hierfür einen Vertreter bestellt. Weder das eine noch das andere ist im vorliegenden Fall geschehen.

Können sich somit die Antragsteller bereits nicht auf die geltend gemachten (Innen-) Rechtspositionen berufen, kann offen bleiben, ob diese Rechte dadurch verletzt sind, daß der Antragsgegner - wie die Antragsteller meinen - unter Übergehung der Befugnisse des Stadtrates am 27.10.995 die Baugenehmigung erteilt und außerdem das Benehmen mit der Erteilung der Plangenehmigung durch das Eisenbahnbundesamt am 9.11.1995 hergestellt hat.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Kostenentscheidung nach §§ 154 ff VwGO regelt nur, wer von den Verfahrensbeteiligten im Verhältnis zueinander und im Verhältnis zur Gerichtskasse die Verfahrenskosten zu tragen hat ("Außenverhältnis"). Letztlich zur Last fallen im "Innenverhältnis" die Kosten des Verfahrens bei körperschaftsinternen Organstreitigkeiten, einschließlich der von einzelnen Organen, Organteilen oder Organvertretern wegen Verletzung von Organrechten einge-

leiteten Verfahren, der rechtsfähigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, der das Organ zugeordnet ist, hier also der Stadt Leipzig. Dies gilt jedenfalls dann, wenn - wie hier - die Einleitung des gerichtlichen Verfahrens geboten war, also nicht mutwillig, aus sachfremden Gründen in Gang gesetzt wurde (OVG Saarland, Beschl. v. 5.10.1981, NVwZ 1982, 140 [141]; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 17.9.1984, NVwZ 1985, 284, jeweils m.w.N.).

Die Streitwertfestsetzung ergibt sich, da hinreichende Anhaltspunkte im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG nicht vorliegen, aus § 13 Abs. 1 Satz 2, § 20 Abs. 3 und § 25 Abs. 2 GKG. Dabei war, da die Antragsteller zu 1 bis 4 zwar gemeinschaftlich, aber nicht als Rechtsgemeinschaft einstweiligen Rechtsschutz beantragt haben, jeweils der Auffangstreitwert anzunehmen (vgl. dazu den von einer aus Richtern der Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammengesetzten Arbeitsgruppe erstellten Streitwertkatalog unter I. Nr. 4, DVBl. 1996, 605 ff.), der, entsprechend der ständigen Praxis des Senats, im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes halbiert wurde.

Dieser Beschluß ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VWGO und § 25 Abs. 3 GKG).

gez.:

Häring

Liebler

Künzler

