

Az.: 3 S 298/97



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluß

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

- Antragsteller Vorinstanz -
- Antragsgegner -

prozeßbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Landkreis Leipziger Land
vertreten durch den Landrat
Tröndlinring 3, 04105 Leipzig

- Antragsgegner Vorinstanz -
- Antragsteller -

wegen

Widerruf der Gaststättenerlaubnis
hier: Antrag auf Zulassung der Beschwerde

hat der 3. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Häring sowie die Richter am Oberverwaltungsgericht Raden und Dr. v. Welck

am 9. März 1998

beschlossen:

Der Antrag des Antragsgegners auf Zulassung der Beschwerde gegen den Beschluß des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 30. April 1997 - 5 K 544/97 - wird zurückgewiesen.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 11.250,00 DM festgesetzt.

Gründe

Der Antrag auf Zulassung der Beschwerde ist zurückzuweisen, soweit er - sinngemäß - darauf gestützt ist, daß ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts bestehen (§ 146 Abs. 4, § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), denn die vom Antragsgegner vorgetragene ernstliche Zweifel werden vom Senat nicht geteilt. Soweit die Zulassung auf den Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 146 Abs. 4, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) gestützt wird, ist der Antrag bereits zu verwerfen, denn die Zulassungsgründe sind nicht ordnungsgemäß dargelegt (§ 146 Abs. 5 Satz 3 VwGO).

1. Soweit sinngemäß der Zulassungsgrund ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts geltend gemacht wird, hat der Antrag keinen Erfolg, denn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung bestehen nicht. Der Senat ist hierbei auf die Prüfung beschränkt, ob die vom Antragsgegner vorgetragene Rügen ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung begründen können (SächsOVG, Beschl. v. 12.2.1998 - 3 S 586/94).

Der Antragsgegner rügt, daß ihn das Verwaltungsgericht zu Unrecht als richtigen Antragsgegner im Sinne des im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO entsprechend anwendbaren § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO angesehen habe. Hiernach richtet sich der Antrag gegen die Körperschaft, deren Behörde den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat; zur Bezeichnung des Antragsgegners genügt die Angabe der Behörde. Anders, als der Antragsgegner meint, ist aber das Verwaltungsgericht zu Recht davon ausgegangen, daß das Landratsamt Leipziger Land bei Erlass des streitgegenständlichen Widerrufsbescheids

vom 25.3.1997 als Behörde des Antragsgegners tätig geworden ist und der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO demgemäß gegen den Antragsgegner zu richten war.

Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Gemäß § 30 1. Halbsatz GaststättenG können die Landesregierungen durch Rechtsverordnung die für die Ausführung des Gaststättengesetzes zuständigen Behörden bestimmen. Auf dieser Ermächtigungsgrundlage regelt § 1 Abs. 1 der (sächsischen) Gaststättenverordnung, daß die Ausführung des Gaststättengesetzes u.a. den Landratsämtern als unteren Verwaltungsbehörden obliegt, soweit nichts anderes bestimmt ist. § 2 Abs. 5 SächsLKrO, der gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes zur Änderung von Rechtsvorschriften über Große Kreisstädte vom 20.2.1997 (SächsGVBl. 1997, 105 ff.) rückwirkend zum 31.7.1993 in Kraft getreten ist, legt im übrigen zwar allgemein fest, daß die Landratsämter, soweit nichts anderes bestimmt ist, untere Verwaltungsbehörden im Sinne bundes- und landesrechtlicher Vorschriften sind. Sie bleiben aber gemäß § 1 Abs. 4 SächsLKrO Behörden des jeweiligen Landkreises, der als Behördenträger demgemäß alleiniger Adressat gerichtlicher Auseinandersetzungen ist.

Anders, als vom Antragsgegner vorgetragen, kann § 2 Abs. 5 SächsLKrO nicht in dem Sinne verstanden werden, daß das Landratsamt - neben seiner Funktion als Behörde des Landkreises gemäß § 1 Abs. 4 SächsLKrO - bei der Ausführung staatlicher Aufgaben als untere staatliche Behörde handelt, mit der Folge, daß das Landratsamt je nach Aufgabe als kommunale oder - im Wege der Doppelfunktion (vgl. Knemeyer, DÖV 1989, 397 [401 ff.]) - als staatliche Behörde tätig wird. Zuordnungssubjekt für das Handeln des Landratsamtes wäre dann neben dem Landkreis auch der Freistaat Sachsen. Jedoch ist eine solche in einigen Bundesländern festgelegte und bis zu deren Außerkrafttreten am 31.7.1993 auch in § 94 KommVerf geregelte "Janusköpfigkeit" des Landratsamtes seit Inkrafttreten der Sächsischen Landkreisordnung am 31.7.1993 dem sächsischen Kommunalrecht fremd. Hiervon geht das Sächsische Obergericht in ständiger Rechtsprechung aus (vgl. zuletzt SächsOVG, Beschl. v. 19.12.1997 - 3 S 13/97; Beschl. v. 1.12.1997, 1 S 668/97; Beschl. v. 18.7.1997, 3 S 692/96 m.w.N.). Hieran hat auch die Einfügung von § 2 Abs. 5 SächsLKrO nichts geändert.

Zuzugeben ist dem Antragsgegner jedoch, daß der Wortlaut des Gesetzes eine eindeutige Auslegung nicht zuläßt. Wenn es in § 2 Abs. 5 SächsLKrO nunmehr heißt, die Landratsämter seien untere Verwaltungsbehörden im Sinne bundes- und landesrechtlicher Vorschriften, könnte dies zunächst bedeuten, daß den Landratsämtern nunmehr auch die Aufgaben als untere Verwaltungsbehörden zur Erledigung übertragen werden, ohne daß sich am Status der Zuordnung der Landratsämter als Behörde des Landkreises etwas ändert; der Wortlaut der Vorschrift könnte aber auch die Auslegung zulassen, die Landratsämter seien nunmehr auch staatliche Behörden, soweit sie Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde wahrnehmen. Schon aus der Begründung des Gesetzesentwurfs (LTDrs. 2/4311, 7; Belz, SächsVBl. 1997, 92; SächsOVG, Beschl. v. 1.12.1997 - 1 S 668/97) ergibt sich indes, daß mit der Ergänzung der Landkreisordnung nur dem vom Sächsischen Obergericht und einigen Verwaltungsgerichten angesprochenen Hinweis, daß es im Hinblick auf Art. 85 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf sowie § 2 Abs. 2 Satz 1, SächsLKrO zur Übertragung bestimmter (staatlicher) Aufgaben auf die Landkreise wohl an sich eines formellen Gesetzes bedürfe, Genüge getan werden sollte. Nach der Intention des Gesetzgebers sollte mit § 2 Abs. 5 SächsLKrO daher - in Verbindung mit den nach Art. 85 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 SächsVerf notwendigen Kostenregelungen - die Durchführung staatlicher Aufgaben durch die Landkreise gesetzlich geregelt werden; an der Stellung des Landratsamtes als rein kommunaler Behörde sollte sich aber nichts ändern.

Entgegen der Auffassung des Antragsgegners ergibt sich auch aus dem in § 2 Abs. 5 SächsLKrO verwendeten Begriff der "unteren Verwaltungsbehörde" in Bezug auf die Landratsämter nichts Gegenteiliges. Wegen der dadurch übertragenen Erledigung staatlicher Aufgaben kommt dem Landratsamt nicht zwangsläufig der Charakter einer unteren staatlichen Verwaltungsbehörde zu. Wie bereits § 1 SächsVwVfG zeigt, üben nicht nur die Behörden des Freistaates Sachsen, sondern auch die seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit aus. Demgemäß bezeichnet beispielsweise § 1 des Gesetzes über die Zuständigkeiten der Großen Kreisstädte (SächsGrKrZuG) die Bürgermeisterämter der Kreisfreien Städte für bestimmte (staatliche) Aufgaben als untere Verwaltungsbehörden, ohne daß die Bürgermeisterämter damit staatliche Behörden würden. Ebenso ist

unstreitig - aber eben deshalb im Hinblick auf Art. 89 Abs. 1 SächsVerf nicht ohne Bedenken (vgl. Meissner in: Degenhardt/Meissner, Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 437) -, daß die Landratsämter als Rechtsaufsichtsbehörden über die kreisangehörigen Gemeinden und untere Verwaltungsbehörden gemäß § 112 Abs. 1 SächsGemO als Behörden des Landkreises tätig werden (vgl. nur Krieger/Bromberger/Eichert/Wagner, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, § 112 RdNr. 1). Folgerichtig bestimmte § 94 Abs. 1 KommVerf zur Festlegung der Doppelnatur des Landratsamts auch, daß der Landrat Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahrnimmt. Der Begriff der "unteren Verwaltungsbehörde" bedeutet damit allein, daß die betreffende Stelle staatliche Aufgaben wahrnimmt.

Auch aus der systematischen Stellung der Neuregelung in § 2 SächsLKrO ergibt sich, daß der Grundsatz des § 1 Abs. 4 SächsLKrO nicht geändert werden sollte, wonach die Landratsämter (nur) Behörden der Landkreise sind. § 2 SächsLKrO trägt die amtliche Überschrift "Aufgaben", trifft also nach seiner Systematik Regelungen über die Aufgaben des Landkreises und seiner Behörde, des Landratsamtes, enthält aber keine Aussage über den Status und die Zuordnung des Landratsamtes. Im Ergebnis verbleibt es also bei dem in § 1 Abs. 4 SächsLKrO enthaltenen Grundsatz, daß das Landratsamt eine "Behörde" ist (Status) und zwar eine Behörde des "Landkreises" (Zuordnung).

Gegen diese Auslegung bestehen auch im Hinblick auf die in § 2 Abs. 3 SächsLKrO angesprochene Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Landkreise keine Bedenken. Zwar könnte eingewendet werden, bei der vom Senat gefundenen Auslegung des § 2 Abs. 5 SächsLKrO, wonach hierin die Beauftragung der Landratsämter - als Behörde des Landkreises - mit der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben geregelt wird, würde § 2 Abs. 3 SächsLKrO, der vorsieht, daß den Landkreisen durch Gesetz staatliche Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auferlegt werden können, leer laufen. Während § 2 Abs. 3 SächsLKrO aber die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Landkreise im Auge hat und damit eine "Kommunalisierung" dieser (einstmals staatlichen) Aufgaben bewirkt, ist in § 2 Abs. 5 SächsLKrO der Fall einer echten "Organleihe" geregelt. Denn während die in § 2 Abs. 3 SächsLKrO angesprochenen Pflichtaufgaben Aufgaben des Landkreises und damit kommunale Aufgaben sind, werden die vom Landratsamt gemäß § 2 Abs. 5

SächsLKrO ausgeführten staatlichen Aufgaben nicht in Aufgaben des Landkreises "umgewidmet". Das Landratsamt wird - ohne jedoch seine Zuordnung zum Landkreis zu verlieren - in diesen Fällen nur mit der Funktion einer unteren (staatlichen) Verwaltungsbehörde beliehen (im Ergebnis wohl ebenso Krüger/Apitz, LKV 1998, 90 [92]; enger Knemeyer, DÖV 1989, 397 [403], der nur dann von einer Organleihe spricht, wenn die Behörde ad hoc in der für sie fremden Ebene tätig werden durfte; wie hier wohl z.B. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., § 21 RdNr. 55, 487, der in diesem Fall wohl eher von einer "auftragsweisen Aufgabenübertragung" spricht).

Die so verstandene Regelung begegnet bei der im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen summarischen Prüfung auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Unabhängig davon, ob Art. 85 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf auf den vorliegenden Fall der Organleihe überhaupt anwendbar ist, ergibt sich zumindest für die Ausführung des Gaststättengesetzes der Vorrang bundesrechtlicher Regelungen. Denn § 30 GaststättenG sieht - wie ausgeführt - die Möglichkeit der Bestimmung der zuständigen Behörden durch Rechtsverordnung der jeweiligen Landesregierung vor. Mit dieser Regelung werden aber gemäß Art. 31 GG die strengeren Maßgaben des Art. 85 SächsVerf verdrängt (a.A. Krüger/Apitz, LKV 1998, 90 [94], die bei der seit dem Jahr 1994 durch Art. 80 Abs. 4 GG gewährten Wahlmöglichkeit zwischen Rechtsverordnung und Gesetz zur Bestimmung der zuständigen Behörde wegen Art. 85 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf von einer Selbstbindung des Sächsischen Gesetzgebers ausgehen).

An der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts bestehen demnach keine ernstlichen Zweifel.

2. Soweit der Antragsgegner die Zulassung der Beschwerde mit der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache gemäß § 146 Abs. 4, § 124 Abs. 2 Satz 3 VwGO begründet hat, ist der Antrag zu verwerfen, denn er ist nicht ordnungsgemäß dargelegt.

Wird der Antrag auf Zulassung der Beschwerde auf die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache gestützt, so muß dargelegt werden, warum die Klärung der Rechtsfrage über den Einzelfall hinaus von Bedeutung ist und im konkreten Fall ein Allgemeininter-

esse an der Einheitlichkeit der Rechtsprechung und Fortentwicklung des Rechts besteht, sowie, daß die Rechtsfrage entscheidungserheblich ist (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 20.4.1997 - 3 S 467/95). Diesen gesetzlichen Anforderungen hat der Antragsgegner nicht genügt, denn er nimmt zwar an, daß die Frage der Zuständigkeit "wohl ohne Zweifel eine Rechtssache von grundsätzlicher Bedeutung i.S.d. § 146 Abs. 4 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO (ist)", legt seine Vermutung aber nicht im einzelnen dar. Damit aber kommt er der Darlegungslast nach § 146 Abs. 6 Satz 3 VwGO nicht nach. Bei dieser Sachlage kann offen bleiben, ob es sich bei der Frage der Passivlegitimation des Antragsgegners überhaupt um eine im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO erhebliche Frage grundsätzlicher Bedeutung handelt. Denn insoweit muß die Frage einen spezifisch auf das Eilverfahren bezogenen Charakter haben (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 24.9.1997 - 1 S 443/97).

Der Antrag des Antragsgegners konnte nach alledem keinen Erfolg haben.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung für das Zulassungsverfahren beruht auf § 25 Abs. 2 Satz 1, § 20 Abs. 3, § 14 Abs. 3, Abs. 1, § 13 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziff. II 14.1, Ziff. I 7 Satz 1 sowie 8 Satz 1 2. Halbsatz, Satz 2 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in seiner Fassung für das Jahr 1996 (veröffentlicht in NVwZ 1996, 563 ff.).

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

gez.:
Häring

Raden

Dr. v. Welck

