

Az.: 4 B 637/05



verkündet am 25.4.06

gez.: Schika
Justizobersekretärin
als Urkundsbeamtin in der
Geschäftsstelle

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der
S. S. g. GmbH
vertreten durch den Geschäftsführer

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte E.

gegen

den Landkreis Stollberg
vertreten durch den Landrat
Uhlmannstraße 1 - 3, 09366 Stollberg (Erzgeb.)

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen

kommunalaufsichtsrechtlicher Genehmigung

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Heinlein auf die mündliche Verhandlung

vom 25. April 2006

für Recht erkannt:

Nach Rücknahme des Klageantrags zu 1) wird das Verfahren insoweit eingestellt, als die Klägerin die Aufhebung des Bescheids des Landratsamts Stollberg vom 3. Juni 2000 und des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidium Chemnitz vom 9. Oktober 2000 beantragt hat. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 3. Februar 2004 - 8 K 2110/00 - ist insoweit wirkungslos.

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 3. Februar 2004 - 8 K 2111/00 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt die Feststellung, dass der von ihr mit der früheren Gemeinde Neuwürschnitz geschlossene Vertrag über die Erschließung eines Teils des Gemeindegebiets genehmigungsfrei sei, hilfsweise die Erteilung einer entsprechenden Genehmigung nach § 82 Abs. 5 SächsGemO.

Die Gemeinde Neuwürschnitz, die nach Schwierigkeiten bei der Haushaltskonsolidierung zum 1.1.1999 in die Stadt Oelsnitz eingegliedert wurde, schloss mit der Klägerin im November 1997 einen „Maßnahmeträger-Vertrag“ zur baulichen Entwicklung des Gebietes „Am Wasserbett“. Dieser Vertrag wurde durch einen im Mai 1998 geschlossenen „Vertrag über die Herstellung von Erschließungsanlagen“ abgelöst, den die Vertragsparteien im Vorspann zum Vertragstext als „Werkvertrag“ bezeichneten. Nach § 6 des Vertrags in der geänderten Fassung übernahm die Klägerin das „gesamte Finanzmanagement“ der Erschließung, zu deren „Vorfinanzierung“ sie sich nach § 3 Abs. 4 des Vertrags ebenfalls verpflichtete. Eine Abrechnung der für die Erschließung angefallenen Kosten war nach Abschluss der Gesamtmaß-

nahme, spätestens fünf Jahre nach Vertragsschluss, vorgesehen (§ 4 Abs. 4). Zugleich wurde der Gemeinde die Option zu einer Vertragsverlängerung um drei weitere Jahre eingeräumt. Auf Wunsch der Gemeinde sollte eine Abrechnung auch zu einem früheren Zeitpunkt möglich sein. Die Gemeinde verpflichtete sich in § 5 Abs. 5 des Vertrags insbesondere dazu, die ihr zufließenden Erlöse aus dem Verkauf erschlossener Grundstücke unmittelbar an die Klägerin zu zahlen, um die Finanzierungskosten der Erschließung zu vermindern. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Vertragstext verwiesen, der sich in Kopie bei der Behördenakte (S. 120 - 126) befindet.

Nachdem die Klägerin mit der Durchführung der Erschließungsmaßnahmen begonnen hatte, wurde der Vertrag Ende 1998 - kurz vor der Eingliederung der Gemeinde Neuwürschnitz in die Stadt Oelsnitz - dem Landratsamt Stollberg zur Prüfung vorgelegt.

Mit einem an die Stadt Oelnitz gerichteten Bescheid vom 3.6.1999 lehnte das Landratsamt Stollberg die Erteilung einer Genehmigung nach § 82 Abs. 5 SächsGemO ab. Entgegen den Angaben der Klägerin bei Vertragsschluss handele es sich um ein genehmigungspflichtiges, weil kreditähnliches Rechtsgeschäft. Der Vertrag sei erst bei einer Prüfung der A. A. W. - und S. GmbH zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzepts offenbar geworden. Die Gemeinde Neuwürschnitz habe den Vertrag abgeschlossen, ohne Vergleichsberechnungen zur Finanzierung oder eine Refinanzierungsübersicht erstellt und Vergleichangebote eingeholt zu haben. Auch sei die gemeindliche Haushaltslage im Jahr 1997 so angespannt gewesen, dass ein Haushaltssicherungskonzepts erforderlich gewesen sei. Dementsprechend sei die Genehmigung nach Anhörung der Stadt Oelsnitz als Rechtsnachfolgerin der Gemeinde Neuwürschnitz zu versagen. Mit der Unanfechtbarkeit der Versagung der erforderlichen Genehmigung sei der Vertrag nichtig (§ 120 Abs. 1 SächsGemO).

Gegen den Bescheid vom 3.6.1999 erhoben die Stadt Oelsnitz am 1.7.1999 und die Klägerin am 7.7.1999 Widerspruch.

Den - auf zivilrechtliche Haftungsaspekte gestützten - Widerspruch der Stadt Oelsnitz wies das Regierungspräsidium Chemnitz mit nicht angefochtenem Widerspruchsbescheid vom 9.10.2000 als unbegründet zurück.

Mit einem weiterem Widerspruchsbescheid vom selben Tag wies das Regierungspräsidium Chemnitz den Widerspruch der Klägerin als unzulässig zurück. Die Klägerin sei nicht widerspruchsbefugt. Die Entscheidung über die kommunalaufsichtsrechtliche Genehmigung kreditähnlicher Rechtsgeschäfte diene allein öffentlichen Zwecken, nicht auch subjektiven Rechten der Klägerin.

Zur Begründung ihrer daraufhin vor dem Verwaltungsgericht Chemnitz erhobenen Klage hat die Klägerin geltend gemacht, sie sei hinsichtlich der versagten Genehmigung klagebefugt. Der Bundesgerichtshof habe mit Urteil vom 12.12.2002 entschieden, dass es auch im kommunalaufsichtsrechtlichen Genehmigungsverfahren „Dritte“ i.S.v. § 839 BGB geben könne. Dies gelte auch für private Vertragspartner einer Gemeinde. Seien bei der Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung nicht nur die Interessen der Allgemeinheit, sondern auch die individuellen Interesse einer Gemeinde zu berücksichtigen, müsse dies auch für den privaten Vertragspartner einer Gemeinde gelten.

Die Klägerin hat beantragt:

1. Der Bescheid des Landratsamtes Stollberg vom 3.6.1999 und der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Chemnitz vom 9.10.2000 werden aufgehoben.

2. Es wird festgestellt, dass der Vertrag zwischen der Klägerin und der ehemaligen Gemeinde Neuwürschnitz (heute: Stadt Oelsnitz) vom 18./24.11.1997 i.d.F. vom 12./19.5.1998 keiner Genehmigung nach der Sächsischen Gemeindeordnung bedarf.

3. hilfsweise:

Das beklagte Landratsamt Stollberg wird verpflichtet, die Genehmigung für den Vertrag vom 18./24.11.1997 i.d.F. vom 12./19.5.1998 zwischen der Klägerin und der Gemeinde Neuwürschnitz zu erteilen;

höchst hilfsweise:

Das Landratsamt Stollberg wird verpflichtet, über den Antrag auf Genehmigung des Vertrages zwischen der Klägerin und der Gemeinde Neuwürschnitz vom 18./24.11.1997 i.d.F. vom 12./19.5.1998 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichtes zu entscheiden.

Der Beklagte ist der Klage mit der Begründung entgegengetreten, der Klägerin fehle die erforderliche Klagebefugnis. Der Genehmigungsvorbehalt des § 85 Abs. 5 SächsGemO schütze nicht auch die Interessen einzelner Privater. Diese hätten regelmäßig keinen Anspruch auf Einschreiten der Rechtsaufsichtsbehörde, weil die aufsichtsrechtlichen Regelungen und die darauf beruhenden Maßnahmen allein das Verhältnis des Staates zur Kommune betreffen.

Mit Urteil vom 3.2.2004 - 8 K 2111/00 - hat das Verwaltungsgericht die Klage als unzulässig abgewiesen. Die Anfechtungsklage sei mangels Klagebefugnis unzulässig. Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO setze voraus, dass die in Frage stehenden Rechtssätze nicht nur allgemeinen Interessen, sondern zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt seien. Daran fehle es, weil der Klägerin die geltend gemachten Rechte im Zusammenhang mit dem Genehmigungsverfahren nach § 82 Abs. 5 SächsGemO offensichtlich unter keiner denkbaren Betrachtungsweise zustehen könnten. Über die Genehmigung werde allein unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft entschieden. Das Genehmigungserfordernis solle die Leistungsfähigkeit der Gemeinden, die Funktionsfähigkeit der dezentralen Verwaltungsorganisation, eine geordnete Wirtschaftsführung sowie die Bindung an Gesetz und Recht sicherstellen. Zudem solle der gesamtstaatlichen Finanzverantwortung Rechnung getragen werden. Die Interessen des privaten Vertragspartners einer Gemeinde seien weder nach dem Wortlaut des § 82 Abs. 5 SächsGemO noch nach dessen Sinn und Zweck zu berücksichtigen. Aus dem Urteil des Bundesgerichtshofs vom 12.12.2002 (BGHZ 153, 198 = NJW 2003, 1318) lasse sich nichts anderes ableiten. In dieser Entscheidung habe sich der Bundesgerichtshof zu Amtspflichten von Kommunalaufsichtsbehörden gegenüber Gemeinden geäußert, nicht aber zu Pflichten von Aufsichtsbehörden gegenüber privaten Vertragspartnern von Gemeinden.

Die mit dem Hauptantrag zugleich erhobene Feststellungsklage sei nicht statthaft, weil sie nicht auf die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses gerichtet sei. Da sich die Klägerin wegen des fehlenden subjektiv öffentlichen Recht nicht mit einer Gestaltungsklage gegen eine Entscheidung nach § 82 Abs. 5 SächsGemO wenden könne, sei es ihr auch verwehrt, mit einer Feststellungsklage die Genehmigungsfreiheit feststellen zu lassen. Für die hilfsweise gestellten Verpflichtungsanträge fehle ebenfalls die erforderlichen Klagebefugnis.

Gegen das der Klägerin am 30.3.2004 zugestellte Urteil hat diese am 28.5.2004 die Zulassung der Berufung beantragt. Nachdem der Sächsische Verfassungsgerichtshof mit Urteil vom 18.8.2005 - Vf. 23-III-04 - (SächsVBl. 2005, 274) auf einen Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 20.1.2004 (SächsVBl. 2004, 132) die Vereinbarkeit der Übertragung der Rechtsaufsicht über kreisangehörige Gemeinden auf die Landkreise mit Art. 89 Abs. 1 SächsVerf festgestellt hatte, hat das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 12.9.2005 -

4 B 516/04 - die Berufung gegen das Urteil vom 3.2.2004 wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen. Der Beschluss wurde der Klägerin am 26.9.2005 zugestellt.

Die Klägerin hat die Berufung am 24.10.2005 begründet. Sie macht unter Vertiefung ihres erstinstanzlichen Vorbringens geltend, sie sei klagebefugt. Die Versagung der Genehmigung greife in die durch den Vertragsschluss mit der Gemeinde erlangte Rechtsposition ein. Für vergleichbaren Konstellationen bei der Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts (§ 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB) und bei der Versagung einer sanierungsrechtlichen Genehmigung (§ 144, 145 BauGB) sei eine Klagebefugnis allgemein anerkannt. Die vom Verwaltungsgericht angeführten Zwecke des Genehmigungsverfahrens seien unbestritten, wirkten sich jedoch nur auf die Begründetheit der Klage aus.

Der Vertrag sei nicht nach § 82 Abs. 5 SächsGemO genehmigungspflichtig, weil es sich nicht um ein kreditähnliches Rechtsgeschäft handle. Wesentliches Merkmal eines solchen Rechtsgeschäfts sei es, dass eine Gemeinde im laufenden Haushaltsjahr die vollständige Leistung erhalte, die Gegenleistung jedoch erst in einem späteren Haushaltsjahr fällig werde. Soweit ein Rechtsgeschäft als bloße Verpflichtungsermächtigung in den Vermögenshaushalt einzustellen sei, bestehe keine (Einzel-)Genehmigungspflicht für das Rechtsgeschäft. Der in Rede stehende Vertrag sei kein kreditähnliches Rechtsgeschäft, sondern ein bloßer Werkvertrag mit Elementen eines Geschäftsbesorgungsvertrags (vgl. § 6 des Vertrags). Bei einer Gesamtwürdigung der beiderseitigen vertraglichen Verpflichtungen, wie sie sich insbesondere aus § 4 und § 5 Abs. 4 ergäben, liege weder eine Verschiebung der Fälligkeit noch eine Stundung der Werklohnforderung vor; dies schließe ein kreditähnliches Rechtsgeschäft - und damit auch eine Genehmigungspflicht - insgesamt aus.

Soweit eine Genehmigungspflichtigkeit gleichwohl bejaht werden sollte, sei der Beklagte jedenfalls zur Erteilung der entsprechenden Genehmigung verpflichtet. Die Genehmigungsfähigkeit des Rechtsgeschäfts richte sich nach den Verhältnissen bei Erlass des Ausgangsbescheids vom 3.6.1999. Zu diesem Zeitpunkt sei Neuwürschnitz bereits nach Oelsnitz eingemeindet worden, so dass es für die Genehmigungsfähigkeit des Vertrags auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt Oelsnitz ankomme. Diese hätten den Vertragsschluss ohne weiteres zugelassen, zumal sich die Stadt Oelsnitz im Jahr 2001 in der Lage gesehen habe, der Klägerin im Rahmen von Vergleichsverhandlungen die Zahlung von 500.000,00 DM anzubieten. Der Vertrag, der eine zeitnahe Veräußerung der erschlossenen Grundstücke an Dritte zur

Refinanzierung der Erschließungskosten vorgesehen habe, sei ungeachtet dessen als wirtschaftlich sinnvoll anzusehen, dass ein Verkauf der erschlossenen Grundstücke unter heutigen Marktbedingungen kaum möglich sei. Unabhängig davon sei der Beklagte auch deshalb zur Erteilung der Genehmigung verpflichtet, weil er das Vertragswerk bereits Anfang 1998 aus einer Stellungnahme der A. A. W. - und S. GmbH gekannt, jedoch nicht reagiert habe. Dadurch habe der Beklagte bei den Vertragsparteien den Eindruck vermittelt, dass eine Genehmigungspflicht aus seiner Sicht nicht bestehe.

Die Klägerin beantragt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 3. Februar 2004 - 8 K 2111/00 - wird geändert.

1. Es wird festgestellt, dass der Vertrag zwischen der Klägerin und der ehemaligen Gemeinde Neuwürschnitz (heute: Stadt Oelsnitz) vom 18./24.11.1997 i.d.F. vom 12./19.5.1998 keiner Genehmigung nach der Sächsischen Gemeindeordnung bedarf.

2. hilfsweise:

Der Landkreis Stollberg wird verpflichtet, die Genehmigung für den Vertrag vom 18./24.11.1997 i.d.F. vom 12./19.5.1998 zwischen der Klägerin und der Gemeinde Neuwürschnitz zu erteilen;

3. höchst hilfsweise:

Der Landkreis Stollberg wird verpflichtet, über den Antrag auf Genehmigung des Vertrages zwischen der Klägerin und der Gemeinde Neuwürschnitz vom 18./24.11.1997 i.d.F. vom 12./19.5.1998 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichtes zu entscheiden.

Der Beklagte hat in die im Berufungsverfahren konkludent erklärte Rücknahme des ursprünglichen Klageantrags zu 1. der Klägerin eingewilligt und beantragt, die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das angefochtene Urteil und verweist auf sein erstinstanzliches Vorbringen.

Im Verlauf des anhängigen Verwaltungsrechtsstreits erhob die Klägerin im Hinblick auf die von ihr erbrachten Erschließungsleistungen Klage vor dem Landgericht Chemnitz gegen die Stadt Oelsnitz auf Zahlung von rund 550.000,00 € nebst Zinsen. Eine verfahrensabschließende Entscheidung des Landgerichts liegt bislang nicht vor. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren hat die anwaltlich beratene Stadt Oelsnitz einer Beiladung ausdrücklich widersprochen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten (VG Chemnitz 8 K 2111/00, SächsOVG 4 B 516/04 und 4 B 637/05) sowie die vorgelegte Behördenakte (eine Heftung) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Nachdem die Klägerin ihren ursprünglichen Antrag zu 1., mit dem sie die Aufhebung des Ausgangsbescheids des Landratsamts Stollberg vom 3.6.2000 und des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidium Chemnitz vom 9.10.2000 beantragt hat, in der mündlichen Verhandlung des Senats mit Einwilligung des Beklagten zurückgenommen hat, ist das Verfahren insoweit einzustellen und das Urteil des Verwaltungsgerichts in diesem Umfang für wirkungslos zu erklären (§ 125 Abs. 1, § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1, § 173 VwGO).

Soweit das Verfahren weiter anhängig ist, bleibt die zulässige Berufung der Klägerin insgesamt ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage insoweit im Ergebnis zu Recht abgewiesen.

1. Die mit dem Hauptantrag begehrte Feststellung der Genehmigungsfreiheit des Vertrags ist zulässig (dazu sh. 1.1.), aber unbegründet (dazu sh. 1.2.). Die hilfsweise erhobene Verpflichtungs- bzw. Bescheidungsklage ist mangels Klagebefugnis bereits unzulässig (dazu sh. 2.).

1.1. Die auf die Feststellung gerichtete Klage, dass der Vertrag zwischen der Klägerin und der ehemaligen Gemeinde Neuwürschnitz keiner Genehmigung nach der Sächsischen Gemeindeordnung bedürfe, ist als Feststellungsklage (§ 43 Abs. 1 VwGO) zulässig.

Statthafte Klageart für die von der Klägerin begehrte Feststellung zur Frage der (fehlenden) Genehmigungsbedürftigkeit des Vertrags ist die allgemeine Feststellungsklage des § 43 Abs. 1 VwGO. Diese Klage ist weder gegenüber einer Anfechtungsklage gegen die versagte Genehmigung noch gegenüber einer Verpflichtungsklage auf Erteilung der Genehmigung nachrangig (vgl. § 43 Abs. 2 VwGO), weil das - in der mündlichen Verhandlung des Senats eingehend erörterte - vorrangige Rechtsschutzbegehren der Klägerin darauf zielt, eine verbindliche gerichtliche Entscheidung über die zwischen den Beteiligten streitige Frage der Genehmigungsbedürftigkeit des Rechtsgeschäfts nach § 82 Abs. 5 SächsGemO zu erreichen.

Für ein solches Begehren bieten weder eine Gestaltungs- noch eine Leistungsklage (vgl. § 43 Abs. 2 VwGO) in gleichem Umfang effektiven Rechtsschutz, zumal sich die Genehmigungsbedürftigkeit des angesprochenen Vertrags bei solchen Klagen als bloße Vorfrage stellen würde (vgl. ThürOVG, Urt. v. 16.12.2003, ThürVBl. 2004, 236 ff.; Kopp/Schenke, VwGO, § 43 RdNr. 29; Sodan in: Sodan/Ziekow, VwGO, 2. Aufl., § 43 RdNr. 131 jeweils m.w.N.).

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts scheitert die Zulässigkeit der Feststellungsklage nicht am Fehlen eines feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses. Ein solches Rechtsverhältnis ist bei Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Wirksamkeit eines ohne Genehmigung abgeschlossenen Vertrags regelmäßig zu bejahen (vgl. ThürOVG, aaO; Sodan, aaO, § 43 RdNr. 25). Dies gilt umso mehr, als es nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urt. v. 27.6.1997, NJW 1997, 3257 f.; ebenso SächsOVG, Urt. v. 15.3.2005, SächsVBl. 2006, 12 [15]) nicht einmal erforderlich ist, dass ein die Feststellung begehrender Kläger an dem streitigen Rechtsverhältnis selbst unmittelbar beteiligt ist.

Ein Feststellungsinteresse i.S.v. § 43 Abs. 1, 2. Halbsatz VwGO liegt vor, weil die Klägerin ein schutzwürdiges, hinreichend gewichtiges Interesse rechtlicher wie wirtschaftlicher Art (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.6.1995, BVerwGE 99, 64 [66]) an der verbindlichen Klärung der (fehlenden) Genehmigungsbedürftigkeit des Vertrags hat.

Auch die für eine Feststellungsklage zur Vermeidung von Popularklagen erforderliche Klagebefugnis in entsprechender Anwendung von § 42 Abs. 2 VwGO (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.6.1995, aaO) ist gegeben. Da der Bescheid, durch den der Beklagte die von ihm für erforderlich gehaltene Genehmigung versagt hat, nicht an die Klägerin, sondern ausschließlich an die Stadt Oelsnitz gerichtet war, setzt eine Klagebefugnis der im Genehmigungsverfahren nicht beteiligten Klägerin zumindest die Möglichkeit voraus, dass von dem streitigen Rechtsverhältnis subjektive öffentliche Rechte der Klägerin unmittelbar abhängen können (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.6.1995, aaO; Urt. v. 21.12.1995, BVerwGE 100, 230). Diese Voraussetzung ist erfüllt.

Bei dieser Beurteilung geht der Senat mit dem Verwaltungsgericht davon aus, dass das Genehmigungserfordernis des § 82 Abs. 5 SächsGemO für die „die Begründung einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommt“ (Satz 1) und die sich - wie hier - nicht mehr „im Rahmen der laufenden Verwaltung“ (Satz 3) der jeweiligen

Gemeinde hält, grundsätzlich nicht dem Schutz der Interessen des privaten Vertragspartners einer Gemeinde, sondern ausschließlich öffentlichen Interessen zu dienen bestimmt ist (so auch BayVGH, Beschl. v. 16.12.1980, BayVBl. 1981, 183; OVG Brandenburg, Beschl. v. 25.4.1995, LKV 1995, 374 [375] zu den vergleichbaren Regelungen des jeweiligen Landesrechts).

Dies schließt die Möglichkeit einer Rechtsverletzung der Klägerin in eigenen subjektiven öffentlichen Rechten jedoch nicht für jegliches Rechtsschutzbegehren aus. Mit ihrer Feststellungsklage macht die Klägerin geltend, dass der Vertrag nicht genehmigungsbedürftig sei, weshalb die Versagung der Genehmigung sie in ihrem durch Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 15 SächsVerf geschützten Recht verletzte, den Inhalt von Verträgen frei von staatlichen Bindungen aushandeln zu dürfen. Eine solche Rechtsverletzung lässt sich nicht von vornherein nach jeder denkbaren Betrachtungsweise ausschließen (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.12.1995, BVerwGE 100, 230 [233] zur Klagebefugnis aus Art. 2 Abs. 1 GG).

Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 15 SächsVerf gewährleisten die von der allgemeinen Handlungsfreiheit mitumfasste Privatautonomie allerdings nicht schrankenlos, sondern nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung, zu der alle formell und materiell mit der Verfassung im Einklang stehenden Rechtsnormen - und damit auch § 82 Abs. 5 SächsGemO - gehören. Steht die Anwendbarkeit des § 82 Abs. 5 SächsGemO im Streit, weil sich das Vorliegen eines kreditähnlichen Rechtsgeschäfts ohne weitergehende inhaltliche Prüfung des maßgeblichen Vertragswerks nicht abschließend beurteilen lässt, kann eine Rechtsverletzung des privaten Vertragspartners einer Gemeinde jedenfalls dann nicht von vornherein verneint werden, wenn die Wirksamkeit des abgeschlossenen Vertrags unmittelbar von der Erteilung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung abhängt. So liegt der Fall auch hier. Die Auslegung des zwischen der Klägerin und der damaligen Gemeinde Neuwürschnitz geschlossenen Vertrags bedarf weitergehender Ausführungen, für die bei der Zulässigkeitsprüfung um so weniger Raum ist (vgl. SächsOVG, Urt. v. 27.1.2004, JbSächsOVG 12, 79 [83]), als das aufsichtsbehördliche Genehmigungserfordernis auch die kommunale Selbstverwaltungsfreiheit (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 82 Abs. 2 SächsVerf) der betroffenen Kommune und damit ein mehrpoliges Rechtsverhältnis zwischen der Klägerin, der Gemeinde und dem beklagten Landkreis als Träger der Rechtsaufsichtsbehörde berührt. Im Übrigen werden Klagen auf Feststellung der Genehmigungsfreiheit eines Rechtsgeschäfts in vergleichbaren Fällen von der neueren Rechtsprechung des Thüringer Obergerichts (Urt. v. 16.12.2003, ThürVBl. 2004, 236 ff.; a.A.

OVG Brandenburg, Beschl. v. 25.4.1995, LKV 1995, 374 [375]) für zulässig erachtet, so dass sich die Möglichkeit einer Rechtsverletzung i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO auch deshalb nicht von vornherein ausschließen lässt.

Unzulässig ist die Feststellungsklage schließlich auch nicht mit der Erwägung, dass die Klägerin die Genehmigungspflichtigkeit des mit der Gemeinde Neuwürschnitz geschlossenen Vertrags im Rahmen der zwischenzeitlich erhobenen Zahlungsklage gegen die Stadt Oelsnitz als Vorfrage der zivilrechtlichen Wirksamkeit des Vertrags klären könne, wie es der Bundesgerichtshof in seiner neueren Rechtsprechung (Urt. v. 4.2.2004, BGHZ 158, 19 = NVwZ 2004, 340) für möglich erachtet. Bei dieser Beurteilung verkennt der Senat nicht, dass die prozessökonomische Erwägung, unnötige Feststellungsklagen zu vermeiden, wenn eine Gestaltungs- oder Leistungsklage als einfachere und effektivere Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet wäre, rechtswegübergreifend auch im Verhältnis zu Leistungsklagen vor den Zivilgerichten gilt, wobei offen bleiben mag, ob dies als Frage der Subsidiarität (§ 43 Abs. 2 VwGO), des Feststellungsinteresses (§ 43 Abs. 1, 2. Halbsatz VwGO) oder aber des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses der Feststellungsklage anzusehen ist (Sodann, aaO, § 43 Rdnr. 112 ff). Die Zahlungsklage vor dem Landgericht Chemnitz bietet weder eine einfachere noch eine effektivere Klärung der streitigen Genehmigungsbedürftigkeit des Vertrags, zumal die vom Landgericht wohl selbstständig zu beurteilende Frage der zivilrechtlichen Wirksamkeit des Vertrags gegenüber dem - hier beklagten - Landkreis keine Bindungswirkung entfaltet. Hinzu kommt, dass der Bundesgerichtshof eine Bindung der Zivilgerichte an bestandskräftig versagte Genehmigungen für gemeindliche Rechtsgeschäfte im Urteil vom 4.2.2004 (aaO) nur insoweit verneint hat, als keine verwaltungsgerichtliche Entscheidung vorliegt. Ob eine Bindungswirkung auch dann verneint werden kann, wenn zur Frage der Genehmigungsbedürftigkeit eines Rechtsgeschäfts ein verwaltungsgerichtliches Urteil vorliegt, hat der Bundesgerichtshof - soweit ersichtlich - bislang nicht entschieden.

1.2. Die Feststellungsklage bleibt in der Sache ohne Erfolg, weil der Vertrag zwischen der Klägerin und der ehemaligen Gemeinde Neuwürschnitz in seiner geänderten Fassung vom 12./19.5.1998 als kreditähnliches Rechtsgeschäft anzusehen ist, das sich nicht im Rahmen der laufenden Verwaltung hält, und deshalb einer aufsichtsbehördlichen (Einzel-)Genehmigung nach § 82 Abs. 5 SächsGemO bedarf.

Ob ein Rechtsgeschäft eine gemeindliche Zahlungsverpflichtung begründet, die i.S.v. § 82 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO „wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommt“, unterliegt der vollständigen gerichtlichen Prüfung; einen Beurteilungs- oder Prognosespielraum der Aufsichtsbehörde zu den wirtschaftlichen Auswirkungen eines Vertragsschlusses sieht das Gesetz insoweit nicht vor.

Bei der Auslegung des Begriffs des kreditähnlichen Rechtsgeschäfts, der sich in ähnlicher Formulierung auch in den Gemeindeordnungen anderer Bundesländer findet, ist nicht nur zu berücksichtigen, dass es zum Wesen eines Kredits gehört, dass Kapital von einem Dritten mit der Verpflichtung zur Rückzahlung aufgenommen wird (vgl. OLG Dresden, Urt. v. 11.7.2001, SächsVBl. 2002, 63 [65]), sondern auch der Regelungszweck des § 82 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO in den Blick zu nehmen. Die vorbeugende Einzelgenehmigungspflicht für kreditähnliche Rechtsgeschäfte dient als haushaltsrechtliche Regelung im ersten Abschnitt des Vierten Teils der Sächsischen Gemeindeordnung insbesondere dem Schutz der gemeindlichen Selbstverwaltung (SächsOVG, Urt. v. 27.1.2004, JbSächsOVG 12, 79 [85]; BGH, Urt. v. 12.12.2002, BGHZ 153, 198 ff.; OLG Dresden, Urt. v. 11.7.2001, SächsVBl. 2002, 63 [65]) namentlich vor der Gefährdung durch riskante oder unwirtschaftliche Rechtsgeschäfte mit Dritten (OLG Dresden aaO; ThürOVG, Urt. v. 16.12.2003, aaO) und soll dabei zugleich eine Umgehung der Regelungen über die Gesamtgenehmigung von Kreditaufnahmen der Gemeinden verhindern (vgl. H. Schmid, in Quecke/Schmid, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, § 82 RdNr. 128; BGH, Urt. v. 4.2.2004, BGHZ 158, 19 [23]). Da kreditähnliche Rechtsgeschäfte nicht im Gesamtbetrag der von einer Gemeinde vorgesehenen Kreditaufnahmen enthalten sind, die nach Maßgabe von § 82 Abs. 2 SächsGemO im Rahmen der Haushaltssatzung einer Gesamtgenehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedarf, besteht die Gefahr, dass die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten des Privatrechts ausgenutzt werden können, um eine - nach der spezifischen Haushaltslage einer Gemeinde - ansonsten unzulässige Kreditaufnahme zu ermöglichen. Entscheidend für das Vorliegen eines nach § 82 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO genehmigungsbedürftigen Rechtsgeschäfts ist damit die Erwägung, dass der jeweilige Vertragsschluss nach den Umständen des Einzelfalls bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise zu dem gleichen Erfolg führen würde wie die Aufnahme eines in die gemeindliche Haushaltssatzung einzustellenden Kredits.

Dies betrifft typischerweise insbesondere jene Fälle, in denen Gemeinden langfristige Leistungsverpflichtungen mit erheblichen wirtschaftlichen Belastungen eingehen, wobei die

von den Gemeinden zu erbringenden Gegenleistungen nicht selten auf künftige Haushaltsjahre verschoben werden (vgl. BGH, Urt. v. 4.2.2004, BGHZ 158, 19 [23 f.]; Urt. v. 2.4.2004, LKV 2004, 431 f.; OLG Dresden, Urt. v. 11.7.2001, SächsVBl. 2002, 63 [65]; H. Schmid, aaO, § 82 RdNr. 129), also etwa bestimmte Leasinggeschäfte. § 82 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO erfasst allerdings nicht jeden Vertragsschluss, der eine Gemeinde finanziell überfordern kann, sondern ausdrücklich nur kreditähnliche Rechtsgeschäfte. Das gesetzliche Genehmigungserfordernis für einzelne Rechtsgeschäfte berührt nicht nur Belange des zivilrechtlichen Verkehrsschutzes und der Rechtssicherheit, sondern stellt auch einen gravierenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar (so auch BGH, Urt. v. 2.4.2004, LKV 2004, 431 f.). Vor diesem Hintergrund reicht es für die Annahme eines kreditähnlichen Rechtsgeschäfts i.S.v. § 82 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO auch nicht etwa aus, die „Verschiebung“ einer gemeindlichen Zahlungsverpflichtung auf ein folgendes Haushaltsjahr festzustellen. Eine solche Betrachtung hätte - wie der Senat bereits in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat - zur Folge, dass für jedes Bauvorhaben einer Gemeinde, das den Rahmen der laufenden Verwaltung überschreitet, schon dann ein kreditähnliches Rechtsgeschäft zu bejahen wäre, wenn der Vertragsschluss im laufenden Haushaltsjahr erfolgt, die Fälligkeit der entsprechenden Werklohnforderung jedoch - dem gesetzlichen Leitbild des § 641 BGB folgend - erst mit Abnahme des Werks in einem späteren Haushaltsjahr eintritt. Dies wäre mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht kaum vereinbar.

Ausgehend von diesen Erwägungen hängt die Genehmigungsbedürftigkeit des zwischen der Klägerin und der damaligen Gemeinde Neuwürschnitz geschlossenen Vertrags - der sich angesichts seines finanziellen Umfangs ersichtlich nicht mehr im Rahmen der laufenden Verwaltung der genannten Gemeinde hielt - entscheidend davon ab, ob der Vertrag nach den Umständen des Einzelfalles bei wirtschaftlicher Betrachtung einer Kreditgewährung an die Gemeinde gleichkommt.

Dies ist nach Auffassung des Senats bei einer Gesamtwürdigung des Vertragswerks zu bejahen. Dass die Vertragsparteien die im Jahr 1998 modifizierte Vereinbarung zuletzt als „Werkvertrag“ bezeichnet haben, ist für die Beurteilung des Vertragsinhalts nicht maßgeblich. Eine Kreditähnlichkeit ist nach Auffassung des Senats nicht schon deshalb zu bejahen, weil sich die Klägerin in § 6 des Vertrags dazu verpflichtet hat, das „gesamte Finanzmanagement“ der Erschließungsmaßnahmen zu übernehmen und eine „Vorfinanzierung“ (§ 3 Abs. 4)

durchzuführen. Eine solche Vorleistungsverpflichtung des „Werkunternehmers“ ist dem gesetzlichen Leitbild der §§ 631 ff. BGB nicht etwa fremd und lässt damit noch keinen kreditähnlichen Charakter erkennen. Entscheidend für die Annahme der Kreditähnlichkeit ist aus Sicht des Senats vielmehr, dass die vertraglich vereinbarten Zahlungsmodalitäten der Gemeinde Neuwürschnitz für die durchgeführte Erschließung einer Stundungsabrede mit Kreditgewährung wirtschaftlich gleichkamen.

Eine Abrechnung der für die Erschließung der vergleichsweise kleinen Fläche (vgl. Lichtbild in der Anlage zur Niederschrift des Senats sowie die - allerdings nicht maßstabgerechten - Plankopien) angefallenen Kosten war nach Abschluss der Gesamtmaßnahme, spätestens aber fünf Jahre nach Vertragsschluss, vorgesehen (§ 4 Abs. 4). Zusätzlich wurde der Gemeinde die Option zu einer Vertragsverlängerung um drei weitere Jahre eingeräumt, wobei eine Abrechnung auf Wunsch auch zu einem früheren Zeitpunkt möglich sein sollte. Mit diesen Zahlungsmodalitäten, die eine Gegenleistungsverpflichtung ungeachtet der ausgesprochen kleinen Erschließungsfläche und des überschaubaren Aufwands erst nach spätestens acht Jahren vorsahen, wurde der Gemeinde Neuwürschnitz - deren gesetzlich angeordnete (Zwangs-)Eingemeindung in die Stadt Oelnitz unmittelbar bevorstand - bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise eine Stundungsabrede mit kreditähnlichem Charakter gewährt, die in den Anwendungsbereich des § 82 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO fällt. An dieser Beurteilung ändert es nichts, dass die Klägerin - wie sie in der mündlichen Verhandlung des Senats betont hat - bei der Ausgestaltung der Vertragsbedingungen der Gemeinde Neuwürschnitz entgegen kommen wollte, um eine als wirtschaftlich sinnvoll angesehene Entwicklung des Gemeinderandgebiets zu ermöglichen. Aus § 5 Abs. 5 des Vertrags, durch die sich die Gemeinde verpflichtete, Erlöse aus den Verkäufen erschlossener Grundstücke an die Klägerin weiterzuleiten, lässt sich eine abweichende Würdigung ebensowenig begründen wie aus den in der mündlichen Verhandlung von der Klägerin hervorgehobenen vertraglichen Regelungen über die Fälligkeit von Leistung und Gegenleistung.

Erweist sich der Vertrag zwischen der Klägerin und der ehemaligen Gemeinde Neuwürschnitz in seiner geänderten Fassung vom 12./19.5.1998 danach als kreditähnliches Rechtsgeschäft, ist die auf die Feststellung der Genehmigungsfreiheit des Vertrags gerichtete Feststellungsklage abzuweisen.

2. Die mit den Anträgen zu 2. und 3. hilfsweise erhobene Klage auf Erteilung einer Genehmigung nach § 82 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO bzw. auf erneute Bescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts ist bereits unzulässig.

Die für eine Verpflichtungsklage erforderliche Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) liegt nicht vor, weil ein Anspruch der Klägerin auf Erteilung einer Genehmigung ebenso offensichtlich ausscheidet wie ein Anspruch auf Neubescheidung. § 82 Abs. 5 SächsGemO dient nicht auch dem Schutz der Interessen des privaten Vertragspartners einer Gemeinde, sondern ausschließlich öffentlichen Interessen (s.o. unter 1.1.). Damit unterscheidet sich § 82 Abs. 5 SächsGemO namentlich von den von der Klägerin herangezogenen Regelungen zur Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts (§ 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB) und zur Versagung einer sanierungsrechtlichen Genehmigung (vgl. auch BayVGh, Beschl. v. 16.12.1980, BayVBl. 1981, 183 ff.). Dem Urteil des Bundesgerichtshofs vom 12.12.2002 (BGHZ 153, 198) zum Drittschutz (i.S. v. § 839 BGB) einer kommunalaufsichtlicher Genehmigung lässt sich - entgegen dem Vorbringen der Klägerin - nichts anderes entnehmen, weil dieses Urteil nur das Verhältnis zwischen Gemeinde und Rechtsaufsichtsbehörde betrifft; das hat das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt. Aus den Grundrechten lässt sich ein subjektives öffentliches Leistungsrecht auf Genehmigungserteilung, wie es die Klägerin beansprucht, ebensowenig ableiten, zumal sich die Genehmigungsfähigkeit eines genehmigungsbedürftigen Rechtsgeschäfts nach Gesichtspunkten der geordneten Haushaltswirtschaft richtet (§ 82 Abs. 5 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 SächsGemO). Angesichts der Zulässigkeit einer Klage auf Feststellung der Genehmigungsfreiheit eines Rechtsgeschäfts ist die Klägerin als private Vertragspartnerin der Gemeinde Neuwürschnitz bzw. deren Rechtsnachfolgerin auch nicht etwa unter Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG oder Art. 38 SächsVerf schutzlos gestellt.

Ob im Fall einer willkürlichen Versagung der erforderlichen Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde oder im Fall eines rechtsmissbräuchlichen Zusammenwirkens zwischen Gemeinde und Rechtsaufsichtsbehörde eine Klagebefugnis des privaten Vertragspartners für eine Verpflichtungsklage angenommen werden müsste, wie es die Klägerin in der mündlichen Verhandlung angedeutet hat, mag dahinstehen, weil eine solche Fallkonstellation - auch nach eigener Einschätzung der Klägerin - hier ersichtlich nicht vorliegt.

Nach alledem ist die Klage abzuweisen. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 und - hinsichtlich der Teilklagerücknahme - auf § 155 Abs. 2 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

gez.:

Künzler

Meng

Heinlein

Beschluss vom 25. April 2005

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird gemäß § 72 Nr. 1 GKG i.V.m. §§ 14, 13 Abs. 1 Satz 1 GKG a.F. auf 10.000,00 € festgesetzt, wobei sich der Senat am Vorschlag des Streitwertkatalogs von 1996 für kommunalaufsichtliche Streitigkeiten (Nr. I. 19.5.) orientiert.

Eine Erhöhung des so ermittelten Streitwerts im Hinblick auf die ursprünglich erhobene Anfechtungsklage oder die hilfsweise gestellten Anträge ist - wie in der mündlichen Verhandlung mit den Beteiligten erörtert - aus Sicht des Senats nicht veranlasst.

Dieser Beschluss ist gemäß § 25 Abs. 3 Satz 2 GKG a.F. unanfechtbar.

gez.:

Künzler

Meng

Heinlein