

Az.: 4 BS 449/04



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Gemeinde Dreiheide
vertreten durch den Bürgermeister
Schulstraße 4, 04860 Süptitz

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte B. & M.

- Antragstellerin -
- Beschwerdeführerin -

gegen

den Landkreis Torgau-Oschatz
vertreten durch den Landrat
Schloßstraße 27, 04860 Torgau

- Antragsgegner -
- Beschwerdegegner -

beigeladen:

1. Stadt Torgau
vertreten durch den Bürgermeister
Markt 1, 04860 Torgau

2. Frau B. A.

wegen

kommunalaufsichtlicher Anordnung; Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz
hier: Beschwerde

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng und den Richter am Verwaltungsgericht Affeldt

am 12. September 2005

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 18. November 2004 - 6 K 1472/04 - wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 7.500,00 € festgesetzt.

Gründe

Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin ist unbegründet. Die in der Beschwerdebegründung dargelegten Erwägungen, die den Prüfungsumfang des Senats begrenzen (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), geben keine Veranlassung zur beantragten Abänderung des angegriffenen Beschlusses.

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag der Antragstellerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen die aufsichtsrechtliche Anordnung des Antragsgegners vom 30.6.2004 abgelehnt und hat zur Begründung ausgeführt, der angefochtene Bescheid erweise sich bei summarischer Prüfung als formell und materiell rechtmäßig. Der Antragsgegner sei gemäß § 112 Abs. 1 SächsGemO für die Rechtsaufsicht über die kreisangehörige Antragstellerin zuständig. Eine ordnungsgemäße Anhörung (§ 1 SächsVwVfG i.V.m. § 28 VwVfG) sei erfolgt. Der Antragsgegner habe die Antragstellerin gemäß § 115 SächsGemO zur Abgabe einer Erklärung zur Überleitung der Beigeladenen zu 2. an die Beigeladene zu 1. verpflichten dürfen, weil die Antragstellerin ihrer gesetzlichen Überleitungsverpflichtung aus § 78b SächsKomZG i.V.m. § 128 Abs. 4 BRRG bislang nicht nachgekommen sei. Die Beigeladene zu 2. sei bei der Antragstellerin bislang für Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen zuständig gewesen. Da diese Aufgaben als Teil der Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 36 Abs. 3 i.V.m. § 8 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG) auf die

Beigeladene zu 1. als erfüllende Gemeinde übergegangen seien, lasse die eingehend begründete Anordnung des Antragsgegners, die Beigeladene zu 2. - nicht Frau S. , die bislang mit dem Personalwesen betraut gewesen sei - überzuleiten, Ermessensfehler nicht erkennen.

Das gegen diesen Beschluss gerichtete Beschwerdevorbringen greift nicht durch.

1. Entgegen den Ausführungen der Antragstellerin war das Landratsamt des Antragsgegners gemäß § 112 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO als untere Rechtsaufsichtsbehörde für den Erlass der auf § 115 SächsGemO gestützten aufsichtsrechtlichen Anordnung gegenüber der kreisangehörigen Antragstellerin zuständig. Der Zuständigkeit des Antragsgegners steht nicht entgegen, dass die Antragstellerin einer Verwaltungsgemeinschaft angehört. Soweit § 75 Satz 1 Sächs-KomZG bestimmt, dass Verwaltungsverbände und Zweckverbände der Rechtsaufsicht unterliegen - ohne auch die Verwaltungsgemeinschaften zu erwähnen -, beruht dies darauf, dass Verwaltungsgemeinschaften keine Körperschaften des öffentlichen Rechts bilden. Für kreisangehörige Gemeinden, die Verwaltungsgemeinschaften angehören, bleibt es damit bei der allgemeinen Zuständigkeitsregelung des § 112 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO. Soweit die Antragstellerin die Zuständigkeit des Antragsgegners als Rechtsaufsichtsbehörde mit der Erwägung bezweifelt, die Auswahl der an die Beigeladene zu 1. überzuleitenden Verwaltungsangestellten gehöre zum Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, gebietet dies keine andere Entscheidung. Allerdings umfasst die in Art. 28 Abs. 2 GG wie in Art. 82 Abs. 2 SächsVerf geschützte Personalhoheit der Gemeinden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.10.1994, BVerfGE 91, 228 [245]; SächsVerfGH, Beschl. v. 16.5.2002, SächsVBl. 2002, 187 [188]) auch die Befugnis, die Gemeindebediensteten auszuwählen, anzustellen und ggf. auch zu entlassen. Die gemeindliche Personalhoheit ist jedoch nicht etwa absolut geschützt, sondern unterliegt der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber, der sich - verfassungsrechtlich unbedenklich - dazu entschieden hat, für kreisangehörige Gemeinden eine Rechtsaufsicht durch das Landratsamt vorzusehen (zur allgemein verbindlich festgestellten Verfassungsmäßigkeit des § 112 Abs. 1 SächsGemO: SächsVerfGH, Beschl. v. 18.8.2005 - Vf. 23-III-04 -). Dementsprechend hat das Verwaltungsgericht die von der Antragstellerin bezweifelte Zuständigkeit des Antragsgegners zu Recht bejaht.

2. Ein Anhörungsmangel, wie ihn die Antragstellerin geltend macht, dürfte nicht gegeben sein. Der Antragsgegner hat die Antragstellerin vor Erlass der Anordnung bereits mit

Schreiben vom 27.5.2004 unter dem Betreff „Ausübung der Rechtsaufsicht“ darauf hingewiesen, dass eine Personalüberleitung zu erfolgen habe und weitere Verzögerungen „rechtliche Sanktionen nach sich ziehen“ könnten. Mit Schreiben vom 17.6.2004 hat der Antragsgegner die Antragstellerin erneut auf die Verpflichtung zur einvernehmlichen Regelung der Personalüberleitung hingewiesen. Die daraufhin abgegebene Stellungnahme vom 21.6.2004 hat die Antragstellerin mit Schreiben vom 23.6.2004 vorprozessual ausdrücklich als „Anhörung“ „im Sinne des § 28 VwVfG“ bezeichnet (S. 110 d. Behördenakte). Vor diesem Hintergrund geht der Senat mit dem Verwaltungsgericht davon aus, dass die Antragstellerin vor Erlass des angefochtenen Bescheids hinreichend Gelegenheit gehabt haben dürfte, sich zu allen entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern; auf eine Nachholung der Anhörung (vgl. § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG) im Widerspruchsverfahren dürfte es insoweit nicht ankommen.

3. Nach Lage der Akten ist mit dem angegriffenen Beschluss auch davon auszugehen, dass der Antragsgegner von seiner Anordnungsbefugnis wohl fehlerfrei Gebrauch gemacht hat. Gemäß § 115 SächsGemO kann die Rechtsaufsichtsbehörde anordnen, dass eine Gemeinde, die die ihr obliegenden Pflichten nicht erfüllt, innerhalb einer angemessenen Frist die notwendigen Maßnahmen durchführt. Gestützt auf diese Regelung kann die Rechtsaufsichtsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen einschreiten, wenn eine Gemeinde mit der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten in Verzug geraten ist.

Ein solcher Fall dürfte hier vorliegen, weil aus den bereits vom Verwaltungsgericht dargelegten Gründen Überwiegendes dafür spricht, dass die Antragstellerin ihrer gesetzlichen Verpflichtung aus § 78b SächsKomZG i.V.m. § 128 Abs. 2 und 4 BRRG zur einvernehmlichen Überleitung einer Verwaltungsangestellten an die Beigeladene zu 1. seit mehreren Jahren nicht nachgekommen ist. Sowohl gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2 der Gemeinschaftsvereinbarung in der Fassung von 2002 als auch nach § 36 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. 8 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG erledigt die Beigeladene zu 1. als erfüllende Gemeinde für die Antragstellerin die Geschäfte der laufenden Verwaltung, zu denen u.a. das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen gehören. Für diese Aufgaben dürfen Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft - so auch die Antragstellerin - gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 SächsKomZG in der seit dem 1.1.2002 geltenden Fassung kein eigenes Personal mehr beschäftigen (vgl. Stimpfl/Weisenberger, in: Sponer u.a., Kommunalverfassungsrecht Sachsen, Bd. II, § 8 SächsKomZG Anm. 8). Diese gesetzliche Regelung, die die

Personalhoheit der betroffenen Gemeinden erheblich begrenzt, hat zur Folge, dass Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft allgemeines Verwaltungspersonal (d.h. außerhalb fachlicher oder technischer Tätigkeitsbereiche eingesetztes Personal) nur noch sehr eingeschränkt, nämlich insoweit beschäftigen dürfen, als die entsprechenden Verwaltungsaufgaben nicht von der erfüllenden Gemeinde zu erledigen sind (vgl. auch SächsVerfGH, Urt. v. 16.5.2002, SächsVBl. 2002, 187 [190]; Stimpfl/Weisenberger, aaO). Im Hinblick auf die durch § 8 SächsKomZG n.F gesetzlich angeordnete Aufgabenverlagerung sehen § 78a SächsKomZG eine Anpassungspflicht für die Rechtsverhältnisse innerhalb der Verwaltungsgemeinschaften und § 78b SächsKomZG eine Überleitung von Personal in entsprechender Anwendung von §§ 128 und 129 Abs. 2 bis 4 BRRG vor. Ausgehend davon sind sowohl die Antragstellerin als auch die Beigeladene zu 1. und der Antragsgegner vorprozessual zutreffend - soweit bei dem derzeitigen Verfahrensstand ersichtlich - davon ausgegangen, dass die Antragstellerin eine ihrer drei Verwaltungsangestellten an die Beigeladene zu 1. überzuleiten hat.

Soweit die Antragstellerin im gerichtlichen Verfahren die Erforderlichkeit einer Personalüberleitung nunmehr unter Hinweis auf eine aus ihrer Sicht unzureichende Aufgabenerfüllung durch die Beigeladene zu 1., die Effizienz des eigenen Personaleinsatzes und eine zögerliche „Personalanforderung“ durch die Beigeladene zu 1. bestreitet, vermag sich der Senat dem nicht anzuschließen. Nach Lage der Akten drängt sich der Eindruck auf, dass die bereits zum 1.1.2002 wirksam gewordene Änderung des SächsKomZG innerhalb der gesamten Verwaltungsgemeinschaft nur mit erheblichen Verzögerungen umgesetzt wurde, wobei insbesondere ein wesentlicher Teil der gemeindlichen Haushaltsangelegenheiten entgegen den gesetzlichen Vorgaben „kraft faktischer Handhabung“ (vgl. S. 2 der Beschwerdebegründung) über längere Zeit bei der Antragstellerin belassen und dort von der Beigeladenen zu 2. bearbeitet wurde. Die Antragstellerin selbst hat - wie der angegriffene Beschluss zutreffend ausführt - die Tätigkeit der Beigeladenen zu 2. in einer zu den Akten gereichten Aufstellung (Anlage K 8 zur Antragschrift, VG AS 55) als „Kämmerin“ bezeichnet. Die Richtigkeit dieser Einstufung wird durch die detaillierte Beschreibung des Aufgabenbereichs der Beigeladenen zu 2. im Schreiben der Antragstellerin vom 19.4.2004 (S. 28 f. der Behördenakte) bestätigt. Zudem macht die Antragstellerin mit ihrer Beschwerdebegründung geltend, dass die in Rede stehenden Haushaltsangelegenheiten bei den jeweiligen Mitgliedsgemeinden verblieben seien, weil die Beigeladene zu 1. als erfüllende Gemeinde „weder willens noch in der Lage“ sei, die entsprechenden Aufgaben zu erfüllen. Darüber hinaus streiten die Mitglieder der

Verwaltungsgemeinschaft offenbar seit mehreren Jahren über die Höhe der von der Beigeladenen zu 1. u.a. für die Personalkosten erhobenen Umlage (S. 3 der Beschwerdebeurteilung).

In einer solchen Situation ist es die Aufgabe der Rechtsaufsichtsbehörde, durch angemessene Maßnahmen für die Durchsetzung der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen sämtlicher Mitglieder der Verwaltungsgemeinschaft zu sorgen. Dazu zählt - entgegen dem Beschwerdevorbringen der Antragstellerin - auch die Regelung des gesetzlich vorgesehenen Personalübergangs. § 128 Abs. 4 BRRG, der über die Verweisung in § 78b SächsKomZG für gemeindliche Angestellte bei der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften entsprechend anwendbar ist, sieht für den Fall der - auch teilweisen - Aufgabenübertragung von einer Körperschaft auf eine andere einen Personalübergang vor, wobei die beteiligten Körperschaften bei einer teilweisen Aufgabenübertragung eine einvernehmliche Regelung über die anteilig zu übernehmenden Bediensteten zu treffen haben (§ 128 Abs. 4 Satz 1 BRRG i.V.m. § 128 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 BRRG). Da ein solches Einvernehmen über die Person der überzuleitenden Verwaltungsangestellten auch mehrere Jahre nach In-Kraft-Treten des geänderten § 8 SächsKomZG und der im Verlauf des Jahres 2002 angepassten Gemeinschaftsvereinbarung nicht zustande gekommen ist, wird davon auszugehen sein, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 115 SächsGemO bei Erlass der Anordnung vom 30.6.2004 vorlagen. Ob bei der Beigeladenen zu 1. infolge der Aufgabenübertragung ein besonderer Personalmangel nachgewiesen ist, dürfte - entgegen dem Beschwerdevorbringen - nach den genannten Regelungen nicht entscheidend sein. Im Übrigen wird nach Aktenlage auch davon auszugehen sein, dass mit einem - auch faktischen - Übergang der Haushaltsangelegenheiten von der Antragstellerin auf die Beigeladene zu 1. bei Letzterer ein zusätzlicher Personalbedarf entsteht.

Nach Auffassung des Gerichts spricht beim derzeitigen Stand des Verfahrens auch Überwiegendes dafür, dass der Antragsgegner in Ausübung pflichtgemäßem Ermessens befugt war, gegenüber der Antragstellerin die Überleitung der Beigeladenen zu 2. - anstelle der von der Antragstellerin dafür vorgesehenen Frau S. - anzuordnen. Bei dieser Beurteilung verkennt der Senat nicht, dass Personalentscheidungen zu Gemeindebediensteten im Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich von den Gemeinden selbst, nicht von den Rechtsaufsichtsbehörden zu treffen sind. Die gemeindliche Personalhoheit gilt jedoch nicht uneingeschränkt (BVerfG, Beschl. v. 26.10.1994, BVerfGE 91, 228 [245] m.w.N.). Da § 78b

SächsKomZG i.V.m. § 128 BRRG für den Fall der teilweisen Aufgabenübertragung eine einvernehmliche Regelung des Personalübergangs zwischen der Mitgliedsgemeinde und der erfüllenden Gemeinde vorsieht, wird beim endgültigen Scheitern der gemeindlichen Einigungsbemühungen von einer rechtsaufsichtlichen Entscheidungsbefugnis auszugehen sein, wie sie für den unmittelbaren Anwendungsbereich des § 128 Abs. 2 bis 4 BRRG allgemein anerkannt ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 3.3.1981, Buchholz 230 § 128 BRRG Nr. 3; OVG NW, Beschl. v. 26.2.2003 - 1 B 73/03 -, juris; Battis, BBG, 3. Aufl., § 26 RdNr. 23 jeweils m.w.N.). Die damit verbundenen Einschränkungen der Personalhoheit der betroffenen Gemeinden sind danach jedenfalls dann mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht vereinbar, wenn sie - wie hier - auf einem Übergang nicht unerheblicher Verwaltungsaufgaben beruhen (vgl. BVerwG, aaO, m.w.N.).

Ausgehend davon war der Antragsgegner nicht gehindert, im Rahmen seiner aufsichtsrechtlichen Anordnung eine eigenständige, von den Vorstellungen der Antragstellerin abweichende Auswahlentscheidung zwischen der Beigeladenen zu 2. und Frau S. zu treffen. Nach Lage der Akten spricht auch wenig dafür, dass die Auswahlentscheidung des Antragsgegners aus den in der Beschwerdebegründung dargelegten Erwägungen der Antragstellerin ermessensfehlerhaft ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 2.4.1981, BVerwGE 62, 129; abweichend Battis, aaO) zu § 128 BRRG kommen im Falle eines teilweisen Aufgabenübergangs i.S.v. § 128 Abs. 4 BRRG mit Blick auf das gesetzlich geschützte Interesse an der größtmöglichen Wahrung der Rechtsstellung der von einem Dienstherrenwechsel Betroffenen nur solche Beamte in Betracht, deren Aufgabengebiet von dem Aufgabenübergang berührt wird. Ob diese zum Beamtenverhältnis mit seinen besonders ausgestalteten gesetzlichen Bindungen entwickelte Rechtsprechung auf die Überleitung der in § 78b SächsKomZG genannten Bediensteten (Angestellte, Arbeiter und Auszubildende) ohne weiteres übertragen werden kann, bedarf hier keiner abschließenden Entscheidung. Der Antragsgegner hat seine Auswahlentscheidung ausweislich Seite 5 des angefochtenen Bescheids damit begründet, dass es bei der teilweisen Aufgabenübertragung - zumal bei den fachlich anspruchsvollen „Kämmereiaufgaben“ - im öffentlichen Wohl liege, zur Vermeidung einer längeren Einarbeitungszeit diejenige Bedienstete überzuleiten, die bislang mit der nunmehr übertragenen Aufgabe betraut gewesen sei. Da die Beigeladene zu 2. ausweislich des Anhörungsschreibens der Antragstellerin - anders als Frau S. - bislang u.a. für die Erstellung des Haushaltsplans sowie für die Rechnungs- und Fördermittelbearbeitung zuständig gewesen sei, liege es im öffentlichen Wohl, eine Überleitung der Erstgenannten

anzuordnen. Dies gelte umso mehr, als die Antragstellerin in ihrem Anhörungsschreiben ausgeführt habe, dass in ihrer kleinen Verwaltung jede Angestellte in der Lage sei, alle anfallenden Aufgaben zu erfüllen.

Eine Fehlerhaftigkeit dieser Ermessenserwägungen des Antragsgegners lässt sich anhand des Beschwerdevorbringens nicht erkennen. Soweit die Antragstellerin rügt, die Beigeladene zu 1. habe den Antragsgegner nur deshalb um ein aufsichtsbehördliches Einschreiten ersucht, um wegen der laufenden Verhandlungen zur Höhe der von der Beigeladenen zu 1. von den übrigen Mitgliedsgemeinden erhobenen Umlage Druck sowohl auf die Antragstellerin als auch auf die Gemeinde Pflückuff auszuüben (so S. 3 der Beschwerdebegründung), berührt dies nicht die schriftlich dargelegten Ermessenserwägungen im angefochtenen Bescheid des Antragsgegners. Im Übrigen lässt sich dieser Vorwurf durch die vorgelegten Akten auch nicht substantiiert belegen.

Ein Ermessensfehler des angefochtenen Bescheids dürfte sich schließlich auch nicht daraus ergeben, dass die Beigeladene zu 2. im Jahr 2002 von der Antragstellerin zusätzlich mit den Aufgaben der Schulsekretärin betraut wurde. Dabei mag offen bleiben, ob - wie die Antragstellerin geltend macht - diese Aufgabenübertragung bereits mit Wirkung zum 1.1.2004 erfolgte oder aber - wie die Beigeladene zu 1. vorträgt - erst zum Juni 2004. Der angefochtene Bescheid lässt ohne weiteres erkennen, dass der Antragsgegner auch diese von der Beigeladenen zu 2. übernommene Aufgabe bei seiner Auswahlentscheidung berücksichtigt hat. Damit ist für eine Fehlgewichtung der vom Antragsgegner einzustellenden Belange anhand der Beschwerdebegründung insgesamt nichts ersichtlich.

Dementsprechend ist die Beschwerde mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 2 VwGO abzuweisen. Da die Beigeladenen keine Anträge gestellt und so ein eigenes Kostenrisiko vermieden haben (§ 154 Abs. 3 VwGO), erscheint es angemessen, dass diese Beteiligten ihre außergerichtlichen Kosten selbst tragen (§ 162 Abs. 3 VwGO).

Bei der Streitwertfestsetzung gemäß §§ 47, 52 Abs. 1, § 53 Abs. 3 Nr. 2 GKG orientiert sich der Senat an Nr. II.22.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung von Juli 2004 (abgedruckt u.a. in NVwZ 2004, 1327), wobei der dort vorgesehene Betrag von 15.000,00 € für kommunalaufsichtliche Streitigkeiten gemäß Nr. II.1.5. des Katalogs für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes halbiert wurde.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO und § 68 Abs. 1 Satz 4, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Meng

Affeldt