

---

# THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



## - 3. Senat -

3 EO 80/14

Verwaltungsgericht Weimar

- 3. Kammer -

3 E 121/14 We

## Beschluss

In dem Verwaltungsstreitverfahren

des Landrats \_\_\_\_\_ Z \_\_\_\_\_  
c/o Landratsamt Unstrut-Hainich-Kreis,  
Lindenbühl 28/29, 99974 Mühlhausen

### Antragsteller und Beschwerdeführer

bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Spilker u. a.,  
Anger 23, 99084 Erfurt

### gegen

den Freistaat Thüringen,  
vertreten durch den Präsidenten des Thüringer Landesverwaltungsamtes,  
Weimarplatz 4, 99423 Weimar

### Antragsgegner und Beschwerdegegner

### wegen

Kommunalaufsichtsrechts,  
hier: Beschwerde nach §§ 80, 80a VwGO

---

---

hat der 3. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Bathe, den Richter am Oberverwaltungsgericht Peters und den an das Oberverwaltungsgericht abgeordneten Richter am Verwaltungsgericht Groschek

am 14. Februar 2014 **beschlossen**:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Weimar vom 29. Januar 2014 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

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

## **G r ü n d e**

### **I.**

Der Antragsteller ist Landrat des Unstrut-Hainich-Kreises und wendet sich im vorläufigen Rechtsschutzverfahren aus eigenem Recht gegen die kommunalaufsichtliche Bestellung eines Beauftragten durch den Antragsgegner.

Mit an den Unstrut-Hainich-Kreis adressiertem kommunalaufsichtlichen Bescheid vom 16. Januar 2014 bestellte der Antragsgegner unter Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit mit Wirkung vom 3. Februar 2014 einen Beauftragten, der „alle Aufgaben des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens anstelle des Landrates des Unstrut-Hainich-Kreises wahrnimmt“. Zur Begründung führte er im Wesentlichen an, dass der Unstrut-Hainich-Kreis sich seit mehreren Jahren in einer äußerst angespannten Haushaltslage befinde und es bereits mehrfach staatlicher Unterstützungsleistungen bedurft habe, um die Zahlungsunfähigkeit abzuwenden. Der Landkreis habe es in der Vergangenheit mehrfach nicht vermocht, Haushaltssat-

---

zungen in einer der Thüringer Kommunalordnung entsprechenden Form vorzubereiten und zu beschließen. Um eine den Anforderungen entsprechende Haushaltsplanung sicherzustellen, sei die Bestellung des Beauftragten in dem angeführten Aufgabenkreis an Stelle des Landrates geboten.

Am 27. Januar 2014 hat der Antragsteller vor dem Verwaltungsgericht Klage - 3 K 120/14 We - erhoben und gleichzeitig nach § 80 Abs. 5 VwGO die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage wegen einer Verletzung seiner eigenen Rechtsstellung als Landrat beantragt. Zur Begründung hat er ausgeführt, dass die Bestellung eines Beauftragten ungerechtfertigt in seine eigenen Organrechte eingreife. Er habe auch alles Notwendige getan, um der Haushaltsnotlage zu begegnen. Ein Beauftragter könne die Situation nicht verbessern. Die Verantwortung für die prekäre Haushaltssituation sei auch in der Untätigkeit des Kreistages zu suchen.

Mit Beschluss vom 29. Januar 2014 - 3 E 121/14 We - hat das Verwaltungsgericht den Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO mit der Begründung abgelehnt, dass dem Antragsteller die Antragsbefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO fehle. Der Antragsteller sei durch die kommunalaufsichtliche Bestellung eines Beauftragten nicht unmittelbar in eigenen Rechten als Landrat betroffen. Er sei lediglich Organ des Landkreises; es werde aber allein in die Rechte des Landkreises mit der Verfügung eingegriffen.

Mit seiner Beschwerde vom 2. Februar 2014 greift der Antragsteller die erstinstanzliche Entscheidung an und meint im Wesentlichen, seine durch Direktwahl legitimierte, mit zahlreichen Organrechten ausgestattete Rechtsstellung schließe ein eigenes Antragsrecht ein.

Er beantragt sinngemäß,

unter Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Weimar vom 29. Januar 2014 die aufschiebende Wirkung seiner Klage gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 16. Januar 2014 wiederherzustellen.

Der Antragsgegner beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Er verteidigt die erstinstanzliche Entscheidung und weist im Übrigen die Bedenken gegen seinen angegriffenen Bescheid in der Sache zurück.

---

Der Senat hat mit Beschluss vom 3. Februar 2014 die Vollziehung des Bescheides vorläufig bis zur abschließenden Entscheidung in diesem Beschwerdeverfahren ausgesetzt.

## II.

Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht den vorläufigen Rechtsschutzantrag des Antragstellers abgelehnt.

Die Beschwerde ist zwar zulässig (§§ 146 Abs. 4, 147 VwGO). Sie genügt vor allem den besonderen Begründungsanforderungen (§ 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO). So hat der Antragsteller hinreichend Gründe dargelegt, aus denen nach seiner Auffassung die Entscheidung des Verwaltungsgerichts abzuändern oder aufzuheben ist.

Die Beschwerde ist aber unbegründet.

Gegenstand der Prüfung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts durch den Senat sind nur die vom Beschwerdeführer dargelegten Gründe (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO). Der Antragsteller macht in diesem Sinne grundlegend geltend, dass das Verwaltungsgericht seine Antragsbefugnis zu Unrecht verneint habe. Dem ist nicht zu folgen.

Die auch im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO erforderliche Antragsbefugnis entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO setzt voraus, dass sich der Antragsteller auf eine ihm im Verhältnis zum Antragsgegner zustehende, gesetzlich eingeräumte Rechtsposition berufen kann. Dies ist hier nicht der Fall.

Hierzu ist zunächst klarzustellen, dass der Antragsteller seinen Rechtsschutzantrag im eigenen Namen in seiner Funktion als Landrat gestellt hat; er tritt in diesem Rechtsstreit nicht als Vertreter des Landkreises nach § 109 ThürKO auf. Er macht auch keine Rechte des Landkreises, wie er in seiner Beschwerdebegründung ausdrücklich klarstellt, im Wege der Prozessstandschaft geltend, wofür auch keine Befugnis ersichtlich ist. Vielmehr rügt er allein die Verletzung eigener organschaftlicher Rechte. Eine Verletzung solcher wehrfähiger Organrechte des Antragstellers wird aber durch den angegriffenen kommunalaufsichtsrechtlichen Bescheid des Antragsgegners vom 16. Januar 2014 nicht bewirkt.

---

Dies folgt grundsätzlich aus dem Zweck und der Zielrichtung der beanstandeten kommunalaufsichtlichen Maßnahme, die sich ausschließlich an den Landkreis richtet. Die Bestellung eines Beauftragten nach § 122 Abs. 1 ThürKO ist ein - schwerwiegendes - Instrument im Rahmen der staatlichen Kommunalaufsicht nach §§ 116 ff. ThürKO, die die Ausübung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze sicherstellen soll (vgl. grundlegend: Uckel/Hauth u. a., Kommunalrecht in Thüringen, St. d. B. 1. Januar 2010, § 122 ThürKO Nr. 1; Wachsmuth/Oehler, Thüringer Kommunalrecht, St. d. B. Juni 2010, § 122 Nr. 1; allgemein dazu die Monographie von: Buck, Der Beauftragte als Mittel der Kommunalaufsicht, Diss. Münster 2009, S. 75). In dem Aufsichtsverhältnis stehen sich allerdings nicht die staatliche Kommunalaufsichtsbehörde und einzelne Organe der Kommunen gegenüber, sondern Adressat ist allein die kommunale Körperschaft in ihrer Gesamtheit (Uckel/Hauth u. a., a. a. O., § 116 ThürKO Nr. 2, 2. Abs.), die in dem ihr gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 91 ff. ThürVerf berührt wird. Diese Rechtsbeziehung folgt schon unschwer aus der grundlegenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmung des Art. 94 ThürVerf, nachdem die Gemeinden und Gemeindeverbände, dies sind vor allem die Landkreise, der staatlichen Aufsicht unterstehen. Dieser Bezugspunkt wird durch die einzelnen Regelungen der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der staatlichen Kommunalaufsicht bestätigt, die als Verpflichtungsadressaten der möglichen Maßnahmen in den §§ 116 ff. ThürKO allein die Gemeinden und Landkreise benennen. So spricht auch konkret die inmitten stehende Regelung des § 122 Abs. 1 ThürKO davon, dass, wenn die Verwaltung einer Gemeinde oder eines Landkreises in erheblichem Umfang nicht den Erfordernissen einer gesetzmäßigen Verwaltung entspricht und die Befugnisse der Rechtsaufsichtsbehörde nach den §§ 119 bis 121 ThürKO nicht ausreichen, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu sichern, die Rechtsaufsichtsbehörde einen Beauftragten bestellen kann, der alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde (oder - insoweit liegt offenbar wegen der Nichterwähnung ein redaktionelles Versehen des Gesetzgebers vor - des Landkreises) auf deren Kosten wahrnimmt. Auch der Senat ist in seiner bisherigen Rechtsprechung - worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hinweist - davon ausgegangen, dass allein die kommunale Körperschaft Adressat der kommunalaufsichtlichen Maßnahme ist (vgl. ThürOVG, Beschluss vom 11. Mai 2005 - 2 EO

---

519/02 -; vgl. auch zur entsprechenden Rechtslage in Sachsen-Anhalt: OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 5. November 2011 - 2 M 500/03 - juris Rdn. 9).

Der Antragsteller kann jedoch allein im eigenen Namen grundsätzlich keine Abwehransprüche aus Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 91 ff. ThürVerf gegen die kommunalaufsichtliche Maßnahme geltend machen. Einzelne Organe und Organteile sind aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht berechtigt, sofern ihnen nicht - was hier nicht vorliegt - im Wege der Prozessstandschaft die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte der Institution eingeräumt ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 1988 - 2 BvR 975/83 -, BVerfGE 78, 344 ff., und Beschluss vom 5. September 2011 - 2 BvR 2228/09 - NVwZ-RR 2012, 2 f.).

Ausgehend von diesem grundlegenden Verständnis der kommunalaufsichtlichen Maßnahme - als staatliche Sicherstellung der Ausübung des Selbstverwaltungsrechts durch die Kommunen im Rahmen der Gesetze - wird auch keine Rechtsposition des Antragstellers dadurch begründet, dass ihm als Organ des Landkreises durch den streitigen Bescheid Leitungs- und Entscheidungsrechte im Bereich der kommunalen Haushaltsführung entzogen werden. Diese Auswirkung auf die Organstellung des Antragstellers ist vielmehr ein Reflex, der sich allein aus dem Umstand ergibt, dass die Selbstverwaltungskörperschaft nur durch ihre Organe handelt. Unter Hinweis auf diese Reflexwirkung hat das Gericht bereits die Antragsbefugnis eines von einer kommunalaufsichtlichen Verfügung betroffenen Dritten verneint (ThürOVG, Beschluss vom 11. Mai 2005 - 2 EO 519/02 -), die als Verwaltungsinternum erst eines weiteren Umsetzungsaktes bedurfte, um ihm gegenüber wirksam zu werden. Hier bedarf es eines solchen weiteren Umsetzungsaktes zwar nicht, gleichwohl stellt sich die Auswirkung auf die Organkompetenzen auch hier als bloße Folge der allein in das Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Kommune eingreifenden Maßnahme dar, gegen die im Außenverhältnis nur diese, hier der Landkreis, vorzugehen berechtigt ist (zur vergleichbaren Rechtslage in Sachsen-Anhalt: OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 5. November 2011 - 2 M 500/03 - juris, Rdn. 10 ff.). Verzichtet er hierauf, wächst dem Organ nicht die Berechtigung zu, allein im eigenen Namen dagegen vorzugehen; dies liefe anderenfalls im Ergebnis auf eine unzulässige Prozessstandschaft hinaus.

---

Der Antragsteller kann ebenso wenig mit Hinweis auf die Möglichkeit, seine Organstellung in einem Kommunalverfassungsstreitverfahren zu verteidigen, eine Antragsbefugnis begründen. Dem steht schon entgegen, dass ein solcher Rechtsstreit ein Innenrechtsstreit bildet, in dem Organe oder Organteile ihre Befugnisse oder Kompetenzen gegenüber einem anderen Organ oder Organteil desselben öffentlichen Rechtsträgers geltend machen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. Mai 2012 - 8 B 27/12 -, juris). Streitgegenstand ist hier aber kein solcher interner Streit, sondern vielmehr eine von außen einwirkende kommunalaufsichtliche Verfügung, die einen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Kommune darstellt. Die den Organen zugewiesenen Kompetenzen sind aber keine Selbstverwaltungsrechte, sondern bloße organisatorische Berechtigungen, die die Befugnis verleihen, Rechte und Pflichten der Kommune, die als juristische Person nur durch ihre Organe handeln kann, wahrzunehmen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 5. September 1980 - 15 A 686/78 - OVGE MüLü 35, 73).

Aus der vom Antragsteller zur Begründung seiner Auffassung herangezogenen Entscheidung des OVG Nordrhein-Westfalen (OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30. März 2004 - 15 A 2360/02 - juris) folgt für den vorliegenden Fall nichts anderes. Gegenstand der dortigen Entscheidung war die Anfechtung einer kommunalaufsichtlichen Aufhebung eines Gemeinderatsbeschlusses zur Änderung der Geschäftsordnung durch ein Ratsmitglied. Dieser Fall eines unmittelbaren Eingriffs in das Satzungsrecht des Gemeinderats und damit einhergehend die Gestaltung dieses Rechts ist nicht ohne weiteres vergleichbar mit dem durch eine Beauftragtenbestellung verbundenen andersartigen Eingriff.

An dieser Betrachtungsweise ändert sich auch dadurch nichts, dass der Antragsteller in direkter Wahl in sein Amt bestellt wurde. Dies verleiht dem Amt zwar eine stärkere demokratische Legitimation, ändert jedoch im Wesen nichts an seiner Organstellung, die ihn nicht berechtigt, anstelle des Landkreises tätig zu werden.

Eine Antragsbefugnis kann der Antragsteller auch nicht daraus herleiten, dass er - wie er vorträgt -, „Inhaltsadressat“ der Verfügung sei. Er zielt mit dieser Argumentation darauf, aus einer Betroffenheit eine Adressatenposition zu konstruieren, aus der wiederum die Antragsbefugnis folge. Das ist schon deshalb verfehlt, weil, wie ausgeführt, eine unmittelbare materielle Rechtsverletzung nicht vorliegen kann.

---

Die angegriffene Bestellung eines Beauftragten beinhaltet auch keine erhebliche beamtenrechtliche Maßnahme gegenüber dem Antragsteller, die eine Verletzung eigener Rechte begründen könnte. Der Bescheid beruht als kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahme ausschließlich auf § 122 Abs. 1 ThürKO und dient mithin allein der Durchsetzung der staatlichen Aufsichtspflicht. Zwar bewirkt die Bestellung eine Begrenzung der dem Antragsteller ansonsten als Landrat zustehenden Kompetenzen; dies ist jedoch allein Folge des von Gesetzes wegen möglichen Eingriffs der staatlichen Kommunalaufsicht, die - aus welchen Erwägungen auch immer - von seiner Anstellungskörperschaft hingenommen wird. Dieser rechtliche Rahmen bestimmt dann aber die Kompetenzen des Landrats und den Inhalt der amtsangemessenen Beschäftigung eines Landrates. Auch insoweit ändert sich hieran grundsätzlich nichts durch den Hinweis auf seine direkte Wahl. Davon unabhängig wird durch die streitige Verfügung die organschaftliche Stellung des Antragstellers nicht insgesamt ausgehöhlt. Seine statusrechtliche Stellung bleibt unangetastet. Wesentliche Aufgaben, namentlich die Vertretungsbefugnis nach außen (§ 109 Abs. 1 ThürKO), der Vorsitz des Kreistages und des Kreisausschusses (§§ 102, 105 ThürKO) und die allgemeine Kompetenz zur Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie der Personalhoheit sind nicht betroffen.

Der Maßnahme fehlt ferner jeder disziplinarische Charakter. Aus der Begründung wird deutlich, dass nicht einzelne Fehlleistungen des Antragstellers korrigiert werden sollen, sondern durch eine vorübergehende Veränderung der Leitungsstrukturen in der vollziehenden und planenden Haushaltsverwaltung ein Ausweg aus einer offensichtlich dauerhaft „verfahrenen“ Gesamtsituation gesucht werden soll, ohne dem Antragsteller dafür die alleinige Verantwortung zuzuweisen.

Ob dem Antragsteller gegebenenfalls eine wehrfähige Rechtsposition zuzuerkennen ist, wenn sich die Maßnahme als rechtsmissbräuchlich im Sinne einer Umgehung ansonsten dem Antragsteller zustehender Rechte zum Beispiel aufgrund eines kollusiven Zusammenwirkens der Aufsichtsbehörde und des Kreistages darstellt, kann dahin stehen, da hier keine Anhaltspunkte für ein solches Vorgehen vorliegen. Die auch gegenüber anderen Landkreisen in besonderem Maße kritische Haushaltslage des Unstrut-Hainich-Kreises ist als Sondersituation anzusehen, die die Bestellung eines mit der Haushaltsverantwortung betrauten Beauftragten als nicht fernliegend



---

und greifbar rechtsmissbräuchlich erscheinen lässt, zumal dessen Kompetenzen sachlich eingeschränkt sind.

Der Antragsteller kann auch letztlich nicht unter Berufung auf Art. 19 Abs. 4 GG Rechtsschutz verlangen. Diese grundrechtliche Rechtsweggewährleistung erfasst nicht die Rechte von Organteilen kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften (BVerfG, Beschluss vom 5. September 2011 - 2 BvR 2228/09 - a. a. O.). Aus diesem Gesichtspunkt scheidet auch eine Grundrechtsbetroffenheit des Antragstellers; dieser macht hier Rechte in seiner Amtsfunktion geltend.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1 GKG i. V. m. §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1, 47 GKG. Auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts hierzu im angegriffenen Beschluss wird Bezug genommen.

Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 GKG i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Bathe

Peters

Groschek