

Az.: 4 A 248/14
7 K 504/11

Beglaubigte
Abschrift



Verkündet
am 08.12.2015
Die Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

gez.: Janetz

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Großen Kreisstadt Görlitz
vertreten durch den Oberbürgermeister
Untermarkt 6/8, 02826 Görlitz

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch die Landesdirektion Sachsen
Dienststelle Chemnitz, Referat 15
Altchemnitzer Straße 41, 09120 Chemnitz

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen

Ausgleichs für Mehrbelastungen für das Jahr 2010
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerichts durch den Präsidenten des Obergerichts Künzler sowie die Richterinnen am Obergericht Düvelshaupt und Döpelheuer aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 8. Dezember 2015

am 8. Dezember 2015

für Recht erkannt:

Die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 4. April 2012 - 7 K 504/11 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin begehrt den Ausgleich von Mehrbelastungen für das Jahr 2010 für die von ihr wahrgenommenen Aufgaben des Denkmalschutzes.
- 2 Die zuvor kreisfreie Stadt Görlitz nahm als untere Verwaltungsbehörde die Weisungsaufgaben im Denkmalschutz wahr. Im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform 2008, in deren Folge die kreisfreie Stadt Görlitz Große Kreisstadt wurde, machte sie von der Option Gebrauch, auf einen entsprechenden Antrag hin weiterhin die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörde wahrzunehmen. So regelt auch die Auseinandersetzungsvereinbarung vom 3. April 2008 zwischen dem Niederschlesischen Oberlausitzkreis, dem Landkreis Löbau-Zittau und der Kreisfreien Stadt Görlitz in § 1 Abs. 2b), dass die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörde bei der Stadt Görlitz verbleiben. Einen Kostenausgleich sah die Auseinandersetzungsvereinbarung nicht vor.
- 3 Mit Festsetzungsbescheid „Finanzausgleich und Lernmittelergänzungspauschale für das Ausgleichsjahr 2010“ vom 1. März 2010 setzte die Landesdirektion Dresden die Finanzausweisungen für die Klägerin für das Jahr 2010 fest. Unter Nr. 1d) „Übertragener Wirkungskreis (§ 16 Abs. 1 SächsFAG)“ ist eine Finanzausweisung von 9,34 € je Einwohner vorgesehen. Dagegen legte die Klägerin am 29. März 2010 Widerspruch ein, den die Landesdirektion Dresden mit Widerspruchsbescheid vom 7. März 2011 zurückwies. Die Klägerin habe keinen Anspruch auf eine höhere Zuweisung; die Festsetzung sei nicht fehlerhaft erfolgt. § 16 Abs. 1 SächsFAG sei

nicht zu beanstanden, weil kein Verstoß gegen Art. 85 Abs. 2 SächsVerf vorliege. Die Aufgabenübertragung sei nicht unmittelbar durch Gesetz erfolgt. Zudem komme es zumindest bei freiwilligen Aufgaben nicht zwingend zu einer Mehrbelastung.

4 Dagegen hat die Klägerin am 7. April 2011 Klage erhoben. Diese hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 4. April 2012 abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt:

5 Die Klägerin habe keinen Anspruch auf einen höheren Mehrbelastungsausgleich oder eine Neubescheidung. Es fehle an einer Rechtsgrundlage. § 16 Abs. 2 SächsFAG ermächtige die festsetzende Behörde nicht zu einer weiterreichenden Entscheidung. § 16 Abs. 1 SächsFAG räume der Behörde bei der Festsetzung auch kein Ermessen ein. Die Kammer halte den Ausgleichsbetrag nicht für verfassungswidrig zu niedrig. Auch sei der festgesetzte Betrag nicht zu niedrig. Ob ein von den Optionskommunen anzustrebender interner Ausgleich den Anforderungen des Art. 85 Abs. 2 SächsVerf genüge, sei nicht zu prüfen, weil die Klägerin den Mehrbelastungsausgleich nach dem SächsMBAG ausdrücklich ausgeklammert habe.

6 Gegen das Urteil hat das Sächsische Oberverwaltungsgericht auf Antrag der Klägerin die Berufung gegen das Urteil mit Beschluss vom 26. Mai 2014 (4 A 403/12) wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung zugelassen.

7 Zur Begründung ihrer Berufung trägt die Klägerin im Wesentlichen vor:

8 Die Klage sei als Verpflichtungsklage zulässig. Inhaltlich gehe es ihr nicht um die Feststellung, dass der Beklagte verpflichtet sei, ihr über die durch das SächsFAG a. F. erfolgte Kostenerstattung hinaus alle tatsächlich entstandenen Personal- und Sachkosten für die Wahrnehmung der Aufgaben als untere Denkmalschutzbehörde zu erstatten. Vielmehr begehre sie die Umsetzung ihres Anspruchs gegen den Beklagten auf Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs bei der vom Land veranlassten Änderung des Zuschnitts der übertragenen Aufgabe im Bereich der unteren Denkmalschutzbehörde einfachgesetzlich nach § 16 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 SächsFAG bzw. verfassungsrechtlich nach Art. 85 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Abs. 2 SächsVerf. Bei der Entscheidung über die Finanzaufweisungen sei der

Anpassungsanspruch nicht berücksichtigt worden. Als Folge des durch die Verwaltungsneugliederung veränderten Aufgabenbestands sei der Beklagte nach § 16 Abs. 2 SächsFAG verpflichtet, zunächst eine Evaluierung im Aufgabengebiet des Denkmalschutzes vorzunehmen und bei einer Mehrbelastung den Betrag von 9,34 € pro Einwohner anzupassen und dann einen vollen, steuerkraftunabhängigen Mehrbelastungsausgleich für das Ausgleichsjahr 2010 an die Klägerin zu zahlen. Die (Nicht-)Regelung des Gesetzgebers bezüglich des Mehrbelastungsausgleiches nach Art. 85 Abs. 2 SächsVerf verstoße gegen das Konnexitätsgebot der Sächsischen Verfassung. Auch die bloße Angabe eines einzigen kumulierten Wertes in § 16 Abs. 1 SächsFAG als Mehrbelastungsausgleich für sämtliche übertragene Aufgaben verstoße ohne detaillierte Aufschlüsselung für die einzelnen Mehrbelastungen gegen das Konnexitätsprinzip aus Art. 85 Abs. 1 und Abs. 2 SächsVerf. Zudem verstoße der Beklagte gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. So erfülle die Große Kreisstadt Radebeul zwar nicht mehr die staatliche Aufgabe des Denkmalschutzes, erhalte aber dennoch weiterhin einen - in den 9,34 € enthaltenen - Mehrbelastungsausgleich von 1,32 € pro Einwohner für vermeintliche Ausgaben im Denkmalschutz. Es sei auch nicht zu erkennen, weshalb der Mehrbelastungsausgleich nach SächsMBAG nur den kreisfreien Städten und Landkreisen zugute kommen solle.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 4. April 2012 - 7 K 504/11 - zu ändern und den Beklagten zu verpflichten, unter Teilaufhebung der Ziffer 1d) des Bescheides der Landesdirektion Dresden vom 1. März 2010 und des Widerspruchsbescheides der Landesdirektion Dresden vom 7. März 2011 über ihren Mehrbelastungsanspruch unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

9 Zur Begründung verweist er auf seinen bisherigen Vortrag und führt ergänzend aus:

10 In Art. 4 SächsVwNG sei der Mehrbelastungsausgleich für die Landkreise und die kreisfreien Städte, soweit sie die Aufgabe der unteren Denkmalschutzbehörde wahrnehmen, neu geregelt worden. Eine darüber hinaus gehende Regelung speziell für

sog. Optionskommunen nach § 3 Abs. 2 Satz 1 SächsDSchG n. F. sei dagegen nicht getroffen worden.

- 11 Die Klage sei bereits unzulässig. Der Verwaltungsrechtsweg sei nicht eröffnet, weil es an einer Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art fehle. Es gebe auch keine gesetzliche Grundlage für die begehrte Neubescheidung des Mehrbelastungsausgleichs.
- 12 Die Klage sei auch unbegründet. § 16 SächsFAG sei nur eine Auszahlungs- und keine Anspruchsnorm. Sie treffe keine Entscheidung darüber, für welche Aufgabe(n) in welcher Höhe ein Mehrbelastungsausgleich zu gewähren sei. Außerhalb des SächsFAG regle § 1 SächsMBAG 2008 den Mehrbelastungsausgleich für die Aufgabe der unteren Denkmalschutzbehörden, die unter Art. 6 SächsVwNG neu geordnet worden seien. Auch auf § 16 Abs. 2 Satz 1 und 3 SächsFAG lasse sich das Begehren der Klägerin auf einen erhöhten Mehrbelastungsausgleich nicht stützen. Dessen Rechtsfolge sei nicht die Zahlung, sondern die Überprüfung in zweijährigem Turnus. § 16 Abs. 2 Satz 3 richte sich an den Gesetzgeber. Die Klägerin habe sich zudem 2008 aus freien Stücken dafür entschieden, die Aufgabe der unteren Denkmalschutzbehörde auch als kreisangehörige Stadt weiterhin zu erfüllen. Dem Beklagten sei die Kostenverursachung nicht zurechenbar. Ein gesetzlicher Mehrbelastungsausgleich könne keine individuellen Einzelfälle regeln.
- 13 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes sowie des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf die Gerichtsakten (zwei Bände) und die vorgelegten Verwaltungsvorgänge (ein Ordner und eine Heftung) verwiesen, die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

- 14 Die zulässige Berufung ist unbegründet.
- 15 Die Berufung ist zulässig, insbesondere rechtzeitig begründet (§ 124a Abs. 6 VwGO).

- 16 Die Berufung ist unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die Verpflichtung des Beklagten, sie unter der Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).
- 17 Die Klage auf Neufestsetzung der beanstandeten Finanzaufweisung ist als Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1, 2. Alt. VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig.
- 18 Die Klage ist aber unbegründet, weil es an einer Anspruchsgrundlage für das Verpflichtungsbegehren fehlt, eine Finanzaufweisung über 9,34 € pro Einwohner hinaus zu erhalten. Ein Anspruch auf Auszahlung des Mehrbelastungsausgleichs ergibt sich für die Klägerin als Große Kreisstadt lediglich aus § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i. V. m. Satz 2 SächsFAG. Danach erhält sie 9,34 € pro Einwohner. Dieser Betrag ist hier auch festgesetzt worden. Eine über 9,34 € hinausgehende Zuweisung pro Einwohner kann die Klägerin aufgrund dieser Vorschrift, bei der es sich um eine Auszahlungsnorm handelt, nicht beanspruchen.
- 19 Ein Anpassungs- und Ausgleichsanspruch nach § 16 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 SächsFAG, auf den sich die Klägerin beruft, ist nicht gegeben.
- 20 Nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SächsFAG ist im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen, ob auf Grund von Veränderungen im Bestand übertragener Aufgaben die in Absatz 1 genannten Beträge anzupassen sind. Wird den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung nach Art. 85 Abs. 1 SächsVerf eine Aufgabe übertragen, so sind die Zuweisungen gemäß Absatz 1 im zeitlichen Abstand gemäß Satz 1 so anzupassen, dass ein voller, steuerkraftunabhängiger Ausgleich der Mehrbelastung erfolgt (§ 16 Abs. 2 Satz 3 SächsFAG). Aufgrund dieser Regelung kann die Klägerin jedoch keinen über die Zuweisung nach § 16 Abs. 1 SächsFAG hinausgehenden Ausgleich verlangen. Die Vorschrift richtet sich an den Gesetzgeber und verpflichtet diesen zu einer regelmäßigen Überprüfung und Anpassung. Einen Anspruch auf eine Überprüfung bei Bedarf enthält er ohnehin nicht. Der Beklagte weist zu Recht darauf hin, dass ein gesetzlicher Mehrbelastungsausgleich keine individuellen Einzelfälle regeln kann.

- 21 Es besteht auch kein verfassungsrechtlicher Anpassungsanspruch aus Art. 85 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Abs. 2 SächsVerf.
- 22 Nach dem bis zum 31. Dezember 2013 geltenden Art. 85 Abs. 2 SächsVerf (a. F.) war ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen, wenn die Übertragung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung führt. Nach Art. 85 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf n. F. gilt dies auch, wenn freiwillige Aufgaben in Pflichtaufgaben umgewandelt werden oder wenn der Freistaat Sachsen durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nachträglich eine finanzielle Mehrbelastung bei der Erledigung übertragener oder bestehender Aufgaben unmittelbar verursacht. Auch hieraus ergibt sich aber kein verfassungsunmittelbarer Anpassungsanspruch der Klägerin.
- 23 Die Klägerin hat ebenfalls keinen Anspruch nach dem Sächsischen Mehrbelastungsausgleichsgesetz 2008 (SächsMBAG 2008). Zuweisungsempfänger für Zuweisungen zum Ausgleich der durch das Sächsische Verwaltungsneuordnungsgesetz übertragenen Aufgaben sind danach nur die Landkreise und die kreisfreien Städte. Die Klägerin als Große Kreisstadt gehört nicht dazu. Der Ausgleich der durch die übertragenen Aufgaben erfolgenden Mehrbelastung erfolgt gegenüber den Landkreisen. Entgegen der Auffassung der Klägerin ist eine Regelung für die Optionskommunen nicht versäumt worden. Gegenüber dem pflichtigen Träger der übertragenen Aufgaben wird die Mehrbelastung ausgeglichen. Insofern liegt auch kein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot vor. Die Klägerin hätte sich der Aufgabe entziehen können oder in der Auseinandersetzungsvereinbarung einen Kostenausgleich vereinbaren müssen.
- 24 Es sind auch keine verfassungsrechtlichen Gründe für eine erweiternde Auslegung des § 16 Abs. 1 SächsFAG oder des Sächsischen Mehrbelastungsausgleichsgesetzes ersichtlich. Zudem hätte die Klägerin als Trägerin der kommunalen Selbstverwaltung mit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde nach Art. 90 SächsVerf den Sächsischen Verfassungsgerichtshof mit der Behauptung anrufen können, dass § 16 Abs. 1 Satz 1 SächsFAG die Bestimmungen des Art. 85 oder Art. 87 SächsVerf verletze.

- 25 Bei dieser Sachlage, bei der es an einer Rechtsgrundlage für das Begehren der Klägerin fehlt, eine Finanzausweisung über 9,34 € pro Einwohner hinaus zu erhalten, hätte die Klage auch keinen Erfolg, wenn in ihr eine Normerlassklage zu sehen wäre. Eine entsprechende Feststellungsklage, die auf die Feststellung gerichtet wäre, dass ein Anspruch auf Erlass einer bestimmten Norm bestehe bzw. die Rechtswidrigkeit einer Norm zu beheben sei, wäre unzulässig. Sie hätte den Erlass eines Parlamentsgesetzes zum Inhalt, weshalb es sich nicht um eine verwaltungsgerichtliche Streitigkeit handeln würde (§ 40 VwGO).
- 26 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.
- 27 Die Revision war nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr, die elektronische Aktenführung, die elektronischen Register und das maschinelle Grundbuch in Sachsen (Sächsische E-Justizverordnung - SächsEJustizVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. April 2014 (SächsGVBl. S. 291) in der jeweils geltenden Fassung 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 schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Sächsischen E-Justizverordnung 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 durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der

Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Künzler

Düvelshaupt

Döpelheuer

Beschluss

Der Streitwert wird auf 55.000,00 € festgesetzt.

Gründe

1 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG und orientiert sich an der Streitwertfestsetzung erster Instanz, gegen die die Beteiligten keine Einwände erhoben haben. Dem Senat erscheint ein Betrag von 55.000,00 € als angemessen.

2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Düvelshaupt

Döpelheuer