3 K 1317/14



VERWALTUNGSGERICHT FREIBURG

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

Landkreis Waldshut, vertreten durch den Ersten Landesbeamten Jörg Gantzer, Kaiserstraße 110, 79761 Waldshut

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt: Rechtsanwälte Prof. Dr. Dolde und Kollegen, GENO-Haus, Heilbronner Str. 41, 70191 Stuttgart, Az: 14/00240 Do/jr

gegen

Land Baden-Württemberg, dieses vertreten durch Regierungspräsidium Freiburg, Kaiser-Joseph-Str. 167, 79098 Freiburg, Az: 14

- Antragsgegner -

wegen Kommunalaufsichtlicher Beanstandung, hier: Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz

hat das Verwaltungsgericht Freiburg - 3. Kammer - durch die Richterin am Verwaltungsgericht Jann, den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Demmler und die Richterin am Sozialgericht Dr. Winker

am 02. Juni 2014

beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers gegen die Verfügung des Antragsgegners vom 28.05.2014 wird wiederhergestellt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 5.000,-- EUR festgesetzt.

- 2 -

Gründe

Der Antrag, die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers gegen die Verfügung des Antragsgegners vom 28.05.2014, mit der die Beschlüsse des Kreistags des Antragstellers zum Termin der Wahl des Landrats beanstandet und die Festsetzung eines neuen Wahltermins angeordnet wurde, wieder herzustellen, ist zulässig und begründet.

Das Interesse des Antragstellers, die Wahl des neuen Landrats wie beschlossen am 04.06.2014 durchführen zu können, überwiegt das gegenläufige Interesse an der sofortigen Vollziehung der angefochtenen Verfügung vom 28.05.2014. Maßgeblich ist insoweit, dass die Klage des Antragstellers aller Voraussicht nach Erfolg haben wird. Die im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotene summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage ergibt, dass die Verfügung vom 28.05.2014 rechtswidrig sein und den Antragsteller in seinem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 Abs. 1 LV verletzen dürfte.

Als Ermächtigungsgrundlage für die Beanstandung der Beschlüsse über den Termin der Wahl des Landrats kommen nur §§ 51 Abs. 2 LKrO, 121 Abs. 1 GemO und für die Anordnung der Festsetzung eines neuen Wahltermins nur §§ 51 Abs. 2 LKrO, 122 GemO in Betracht. Die beanstandete Festsetzung des Wahltermins auf den 04.06.2014 ist jedoch aller Voraussicht nach rechtmäßig, so dass es bereits an der Voraussetzung für den Erlass von kommunalaufsichtsrechtlichen Maßnahmen fehlen dürfte.

Unstreitig fällt es in die Kompetenz der Kreistags, den Termin für die Wahl des Landrats festzusetzen, da die Wahl des Landrats durch den Kreistag zu erfolgen hat (§ 39 Abs. 5 LKrO). Dabei war hier der gesetzlich vorgegebene Zeitrahmen zu beachten, innerhalb dessen die Wahl erfolgen muss. Da die Amtszeit des derzeitigen Landrats am 31.08.2014 endet, muss die Wahl in der Zeit vom 01.06.2014 bis zum 31.07. 2014 stattfinden (§ 39 Abs. 1 Satz 1 LKrO). Dieser rechtlichen Vorgabe genügt der vorgesehene Wahltermin am 04.06.2014.

- 3 -

Rechtliche Bedenken ergeben sich insbesondere nicht daraus, dass die Amtszeit des derzeitigen Kreistags am 31.05.2014 endete. Entgegen der Auffassung der Rechtsaufsichtsbehörde war es nicht rechtlich geboten, den Termin für die Wahl so zu legen, dass der neue Kreistag die Möglichkeit hat, die Wahl vorzunehmen.

Der derzeitige Kreistag hat am 18.12.2014 den Termin für die Wahl des Landrats auf den 04.06.2014 festgelegt; dieser - beanstandete - Beschluss wurde somit während seiner Amtszeit gefasst; an der Berechtigung zur Bestimmung eines Termins für die Wahl des Landrats besteht somit kein Zweifel. Auch der - ebenfalls beanstandete -Beschluss vom 23.05.2014, mit dem der Wahltermin bestätigt wurde, fällt in die Amtszeit des derzeitigen Kreistags. Dieser ist auch noch befugt, die Wahl am 04.06.2014 durchzuführen, denn bis zum Zusammentreten des neugewählten Kreistags führt der bisherige Kreistag die Geschäfte weiter (§ 21 Abs. 2 Satz 3 LKrO). Es ist fraglich, ob es zutrifft, dass der Kreistag in dieser Zeit nur eine eingeschränkte Legitimation (so: Kunze/Bronner/Katz, GemO, § 30 Rnr. 6 zur vergleichbaren Bestimmung in der Gemeindeordnung) und nicht dieselben Befugnisse wie bisher hat (Faiß in Kommunalverfassungsrecht Baden-Württemberg, § 21 LKrO Anm. 3). Allein aus dem Wortlaut des § 21 Abs. 2 Satz 3 LKrO, in dem einerseits das Ende der "Amtszeit" geregelt und andererseits die "Weiterführung der Geschäfte" vorgesehen ist, kann das nicht geschlossen werden. Aus entsprechenden Formulierungen in § 37 Abs. 3 Satz 1 LKrO und § 42 Abs. 5 Satz 1 GemO für den Landrat bzw. Bürgermeister wird dieser Schluss nicht gezogen (Kunze/Bronner/Katz a.a.O., § 42 Rnr. 22). Die Rechtslage kann auch insofern verglichen werden, als es sich auch beim Kreistag (wie beim Gemeinderat) um ein zwar demokratisch legitimiertes Organ, jedoch nur um ein Verwaltungsorgan (vgl. § 18 LKrO) und nicht um ein Parlament handelt (vgl. Kunze/Bronner/Katz, GemO, § 24 Rnr. 4). Dementsprechend gibt es nach der Landkreisordnung eine "Amtszeit" und keine "Wahlperiode". Der Wortsinn legt ebenfalls eine nur eingeschränkte Kompetenz nicht nahe; eine Geschäftsführung beinhaltet typischerweise eine umfassende Handlungsvollmacht. Dasselbe gilt für den Zweck der Bestimmung, die dazu dient, dass die Geschäfte des Landkreises auch während des "Interregnums" weitergeführt werden können und dem Landrat insoweit ein voll funktionsfähiger Kreistag gegenübersteht. Bedenken im Hinblick auf eine fehlende demokratische Legitimation sind nicht ersichtlich. Auch der bisherige Kreistag wurde durch eine demokratische Wahl gebildet und es ist nicht davon aus-4-

zugehen, dass diese Legitimation mit der Wahl des neuen Kreistags aber vor dessen Konstituierung entfällt. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass der neu gewählte Kreistag sich erst konstituieren kann, wenn entweder ein Wahlprüfungsbescheid zugestellt wurde oder die Frist für die Wahlprüfung abgelaufen ist oder die Wahl rechtskräftig wurde. Bereits die Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses benötigt angesichts des komplexen Wahlrechts und der Bestimmungen über die Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses (val. §§ 36ff, 40ff, 43, 46 KomWO) einige Zeit. Erst mit der dann erfolgenden öffentlichen Bekanntgabe des Wahlergebnisses, die bei den Kommunalwahlen 2009 im Landkreis Waldshut mehr als zwei Wochen nach der Wahl erfolgte, beginnt die einmonatige Frist, innerhalb derer die Rechtsaufsichtsbehörde die Wahl beanstanden kann (§ 30 Abs. 1 Satz 1 und 2 KomWG). Selbst wenn es keine Wahlanfechtungen gibt, kann frühestens nach Ablauf dieser Beanstandungsfrist die konstituierende Sitzung des neuen Kreistags einberufen werden (§ 21 Abs. 2 Satz 2 LKrO). Es bestehen erhebliche Zweifel, ob bis dahin ein "neuer Kreistag" als existentes Gremium angesehen werden kann. Eine ausdrückliche Bestimmung über den Beginn der Amtszeit des Kreistags als Gremium gibt es in der Landkreisordnung nicht. Nach § 32 Abs. 4 Satz 2 KomWG treten die Kreisräte ihr Amt mit der Feststellung der Gültigkeit der Wahl durch die Rechtsaufsichtsbehörde oder mit dem ungenutzten Ablauf der Wahlprüfungsfrist an. Es erscheint fraglich, ob die Amtszeit eines Gremiums vor der seiner Mitglieder beginnen kann. Auch das legt es nahe, dass der bisherige Kreistag bis zur Konstituierung des neuen Kreistags eine - rechtlich - uneingeschränkte Kompetenz hat. Hinzu kommt, dass der Umfang einer eingeschränkten Kompetenz kaum abzugrenzen wäre. Insbesondere der Gesichtspunkt, dass der neu gewählte Kreistag nicht in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt werden soll, könnte zu einer in der Praxis handhabbaren Differenzierung wenig beitragen. Das Kriterium der "Notwendigkeit" ist - unabhängig davon, dass es sich nicht aus dem Wortlaut des § 21 Abs. 2 Satz 3 LKrO ergibt - zur Abgrenzung der Kompetenz wenig geeignet. So ist die Wahl des Landrats innerhalb des von der Landkreisordnung bestimmten Zeitraums zweifellos "notwendig".

Auch wenn man von einer unbeschränkten Kompetenz des bisherigen Kreistags bis zur konstituierenden Sitzung des neuen Kreistags ausgeht, ist dem Antragsgegner einzuräumen, dass die Festsetzung des Wahltermins eine Ermessensentscheidung ist. Die Rechtsaufsichtsbehörden dürfen Ermessensentscheidungen des Landkreises jedoch nur beanstanden, wenn die Entscheidung ermessensfehlerhaft ist. Es ist also unmaßgeblich, ob es einen Termin gegeben hätte, der unter Beachtung der Regeln des politischen Stils noch mehr zu befürworten gewesen wäre.

Die Entscheidung über den Wahltermin ist auch nicht ermessensfehlerhaft. Der Kreistag hat bei seiner Entscheidung am 18.12.2014 gesehen, dass der vorgesehene Wahltermin nach dem Termin der Kommunalwahl liegt. Der Antragsteller hatte deswegen bereits im November 2013 angefragt, ob das rechtlichen Bedenken begegnet und hatte sowohl vom Innenministerium als auch vom Regierungspräsidium Freiburg den Hinweis auf die nach dortiger Auffassung auf notwendige Entscheidungen beschränkte Legitimation erhalten, ohne dass für den konkreten Fall eine eindeutige Stellungnahme erfolgte. Aus dem Protokoll der Sitzung des besonderen beschließenden Ausschusses des Kreistags vom 13.11.2014 ergibt sich, dass es maßgeblich für die Bestimmung des 04.06.2014 als Wahltermin war, dass angesichts des oben dargestellten zeitlichen Ablaufs nicht sichergestellt werden kann, dass sich der neue Kreistag bis zum Ablauf der für die Wahl des Landrats vorgesehenen Frist am 31.07.2014 bereits konstituiert hat und damit die Wahl des Landrats durchführen kann. Bereits wenn es zu einer Wahlanfechtung kommen sollte, wäre es ausgeschlossen, die Wahl bis zum 31.07. durch den neuen Kreistag durchführen zu lassen. Angesichts dieser Ungewissheit ist es jedenfalls vertretbar und somit nicht ermessensfehlerhaft, den Wahltermin so kurz nach dem Ende der Amtszeit des bisherigen Kreistags zu legen, dass nicht bis kurz vor der Wahl unsicher ist, ob der bisherige oder der neu zu konstituierende Kreistag den Landrat wählt.

Es spricht auch Vieles dafür, dass es keine Interessen des noch nicht konstituierten Kreistags gibt, die bei der Bestimmung des Wahltermins zu beachten gewesen wären. Die Landkreisordnung nimmt angesichts unterschiedlicher Amtszeiten von Landrat (gem. § 37 Abs. 2 Satz 1 LKrO acht Jahre) und Kreistag (gem. § 21 Abs. 1 LKrO fünf Jahre) in Kauf, dass der Kreistag ggf. über seine gesamte Amtszeit mit einem Landrat zusammenarbeiten muss, den er nicht gewählt hat. Eine Bestimmung wie in Art. 69 Abs. 2 GG, wonach das Amt des Bundeskanzlers mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestags in jedem Fall endet, besteht gerade nicht. Angesichts der Tatsache, dass es sich bei Kreistag und Landrat um Verwaltungsorgane handelt, ist

das auch hinzunehmen, zumal die grundsätzlichen Entscheidungen dem Kreistag vorbehalten sind (§ 19 Abs. 1 LKrO). Es besteht somit kein Recht eines jeden Kreistags, "seinen" Landrat zu wählen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, dass bei der Wahl des Landrats ohnehin das Innenministerium wesentlich mitbestimmt (§ 39 Abs. 3 LKrO). Lediglich ergänzend ist darauf zu verweisen, dass es selbst dann, wenn der bisherige Kreistag eine grundsätzlich unbeschränkte Kompetenz hat, fraglich sein könnte, ob er einen Wahltermin für einen neuen, noch nicht konstituierten Kreistag festsetzen könnte. Es spricht Einiges dafür, dass die Bestimmung des Wahltermins dann, wenn der bisherige Kreistag davon absieht, selbst zu wählen, dem neuen Kreistag vorbehalten wäre, was im vorliegenden Fall den Zeitdruck noch wesentlich erhöhen würde.

Es spricht zudem Überwiegendes dafür, dass die Verfügung vom 28.05.2014 selbst dann, wenn man von einer auf das "Notwendige" beschränkten Kompetenz des bisherigen Kreistags ausgehen würde, rechtswidrig wäre, da dem bisherigen Kreistag insoweit ein Beurteilungsspielraum zustehen dürfte, der hier nicht ersichtlich unzutreffend betätigt wurde. Insoweit kann auf die oben stehenden Ausführungen zum Ermessen des Kreistags verwiesen werden.

Unter diesen Umständen überwiegt das Interesse des Antragstellers, die Wahl durchführen zu können, insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein Kreistag regelmäßig mit einem Landrat zusammenarbeiten muss, den er nicht selbst gewählt hat, wie das beispielsweise auch für den bisherigen Kreistag gilt. Im Übrigen besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, die Wahl des Landrats bis zum Ablauf der gem. § 39 Abs. 1 Satz 1 LKrO bestimmten Frist durchzuführen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Der Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG. Eine Reduzierung des Streitwerts im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes kommt hier nicht in Betracht.

P.008

- 7 -

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zu. Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgericht Freiburg, Habsburgerstraße 103, 79104 Freiburg schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung einzulegen.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinander setzen. Der Verwaltungsgerichtshof prüft nur die dargelegten Gründe.

Vor dem Verwaltungsgerichtshof muss sich jeder Beteiligte, außer in Prozesskostenhilfeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte, 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, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, und die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. 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 anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Jann

Dr. Demmler

Dr. Winker

Ausgefertigt
Die Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Möcklin, Ger. Angestellte