

Sächsisches OVG
11.03.2008
4 B 699/06

Vorverfahren; Rechtsanwalt; Hinzuziehung eines Bevollmächtigten

Die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts im Vorverfahren einer Gemeinde ist nur in Ausnahmefällen notwendig i. S. v. § 80 Abs. 2 VwVfG.

VwVfG § 80 Abs. 2

VG Dresden, 7 K 1228/04 vom 27.01.2005

In der Verwaltungsrechtssache...

wegen Kosten der Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Widerspruchsverfahren

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerichtes durch den Präsidenten des Obergerichtes Künzler, den Richter am Obergericht Meng und den Richter am Obergericht Heinlein aufgrund der mündlichen Verhandlung am 11. März 2008 für Recht erkannt:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 27. Januar 2005 - 7 K 1228/04 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Klägerin, eine Gemeinde mit unter 5.000 Einwohnern, begehrt die Verpflichtung des Beklagten, die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Widerspruchsverfahren der Klägerin für notwendig zu erklären.

Die Klägerin beantragte im November 1994 beim Regierungspräsidium Dresden die Gewährung einer Zuwendung zur Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur für die Sanierung des im 18. Jahrhundert errichteten sog. Faktorenhauses zur Nutzung als "Haus des Gastes". Mit Bescheid vom 12.12.1994 bewilligte das Regierungspräsidium eine Zuwendung in Höhe von bis zu 2.100.000,00 DM für den Zeitraum bis 31.12.1997. Nr. 12.6 des Bescheids enthält die Auflage, dass die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendung durch Vorlage eines Verwendungsnachweises gemäß Nr. 7 ANBest-K nachzuweisen sei.

Auf die Anträge der Klägerin vom September und November 1995 zahlte das Regierungspräsidium Dresden anteilige Zuwendungen in Höhe von insgesamt 1.400.000,00 DM für die von einem Generalunternehmer durchgeführten Baumaßnahmen aus.

Nachdem die Oberfinanzdirektion Chemnitz mit Schreiben vom 30.9.1996 Bedenken gegen einzelne Regelungen des Generalunternehmervertrags geäußert hatte, wurde der Vertrag 1996 teilweise geändert.

Auf Antrag der Klägerin wurde der Zuwendungsbescheid mit Änderungsbescheid vom 18.11.1996 hinsichtlich des Finanzierungsplans und des Bewilligungszeitraums erstmals geändert. Im September 1997 zahlte der Beklagte antragsgemäß weitere 340.000,00 DM aus. Am 23.11.1998 wurde der Zuwendungsbescheid hinsichtlich des Finanzierungszeitplans, des Bewilligungszeitraums und

der Auszahlungszeiträume auf Antrag der Klägerin nochmals geändert, nachdem sich die Fertigstellung des Vorhabens verzögert hatte. Am 24.11.1998 ordnete das Regierungspräsidium die Auszahlung eines weiteren Teilbetrags in Höhe von 220.000,00 DM an. Die Auszahlung der restlichen 140.000,00 DM erfolgte auf den Antrag der Klägerin vom 28.10.1999. Die Sanierung des denkmalgeschützten Gebäudes wurde in der Folgezeit im Wesentlichen abgeschlossen.

Der mehrfach geänderte Bewilligungszeitraum endete am 31.12.2000, so dass bis 31.12.2001 ein Verwendungsnachweis zu erbringen war. Einen solchen Nachweis legte die Klägerin nicht vor.

Mit Schreiben vom 22.2.2002 mahnte das Regierungspräsidium Dresden die Vorlage des Verwendungsnachweises an. Bei Nichtvorlage des Nachweises müsse davon ausgegangen werden, dass die Klägerin die Zuwendung nicht bzw. nicht in vollem Umfang zweckentsprechend verwendet habe. In diesem Falle könne der Zuwendungsbescheid mit Wirkung auch für die Vergangenheit ganz oder teilweise widerrufen und die Zuwendung nebst Zinsen zurückgefordert werden. Soweit bis spätestens 15.4.2002 kein Verwendungsnachweis vorliege, werde ein entsprechender Rückforderungsbescheid ergehen.

Nachdem die Klägerin trotz zweimaliger Fristverlängerung (30.6.2002 und 30.8.2002) keinen Verwendungsnachweis vorgelegt hatte, widerrief das Regierungspräsidium Dresden den Zuwendungsbescheid durch Bescheid vom 18.9.2002 rückwirkend und ordnete die Erstattung des ausgezahlten Betrages in Höhe von 2.100.000,00 DM binnen vier Wochen nach Zugang des Bescheides an. Zur Begründung verwies das Regierungspräsidium auf § 49 Abs. 3 VwVfG i. V. m. § 44 Abs. 1 Sächsische Haushaltsordnung sowie die Nrn. 8.2.1, 8.2.3 und 8.2.4 der Verwaltungsvorschrift für Zuwendungen des Freistaates Sachsen an kommunale Körperschaften. Die Klägerin habe den notwendigen Verwendungsnachweis nicht erbracht, so dass der Zuwendungsbescheid rückwirkend zu widerrufen und die vollständig ausbezahlte Zuwendung unverzüglich zu erstatten sei.

Mit einem am 27.9.2002 beim Regierungspräsidium Dresden eingegangenen Anwaltschreiben legte die Klägerin Widerspruch gegen den Widerrufsbescheid vom 18.9.2002 ein. Im Rahmen einer Besprechung im Regierungspräsidium vom 15.10.2002 wies die anwaltlich vertretene Klägerin darauf hin, dass der Generalunternehmer der Klägerin keine prüffähigen Unterlagen vorgelegt habe und nach einer Insolvenz zwischenzeitlich aus dem Handelsregister gelöscht worden sei. Nicht alle Subunternehmer hätten vom Generalunternehmer eine Leistungsvergütung erhalten, ein Durchgriff der Klägerin auf Subunternehmer sei nicht möglich. In dieser Besprechung kamen das Regierungspräsidium Dresden und die Klägerin überein, dass die Klägerin für das Gesamtvorhaben einen Plausibilitätsnachweis durch Zusammenstellung sämtlicher Zahlungsvorgänge führen solle. Zudem veranlasste das Regierungspräsidium eine baufachliche Überprüfung der durchgeführten Sanierungsmaßnahmen durch den

Am 22.1.2003 legte die Klägerin einen vorläufigen Verwendungsnachweis, eine ausführliche Baubeschreibung, eine Aufstellung über die Kosten und die Fördermittelbereitstellung sowie eine Zusammenstellung ihrer Einnahmen und Ausgaben nach der Jahreshaushaltsrechnung der Jahre 1995 bis 2001 vor. Die sog. "Plausibilitätsprüfung zum vorläufigen Verwendungsnachweis" der SIB vom 5.1.2004 kam nach überschlägiger Berechnung zu dem Ergebnis, dass die für die Sanierung abgerechneten Kosten knapp unter dem Vergleichswert lägen und aus baufachlicher Sicht angemessen seien.

Mit Widerspruchsbescheid vom 6.4.2004 (zugestellt am 14.4.2004) hob das Regierungspräsidium Dresden seinen Widerrufsbescheid vom 18.9.2002 auf, wobei die Zuziehung eines Bevollmächtigten nicht für notwendig erklärt wurde. Der Widerspruch sei begründet, weil der nunmehr vorliegende Prüfbericht die abgerechneten Kosten als auskömmlich und angemessen anerkenne. Damit sei die Verwendungsnachweisprüfung ohne Beanstandungen abgeschlossen. Die Voraussetzungen für die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwVfG lägen nicht vor. Die Klägerin habe ihre Rechte gegenüber dem Regierungspräsidium Dresden ohne Bevollmächtigten wahren können, weil das Verwaltungsverfahren weder in rechtlicher noch tatsächli-

cher Hinsicht problematisch gewesen sei. Aufgrund der Rechtsbehelfsbelehrung des Widerrufsbescheids habe die Klägerin gewusst, dass gegen den Bescheid der Widerspruch eröffnet sei. Für die Einlegung des Widerspruchs habe es keiner rechtlichen Vertretung bedurft, weil die Klägerin als juristische Person des öffentlichen Rechts selbst Verwaltungsverfahren durchzuführen habe und ihre Rechte kennen müsse. Die Begründung des Widerspruchs habe sich auf die Feststellung beschränkt, dass die notwendigen Unterlagen für den Verwendungsnachweis wegen fremden Verschuldens nicht hätten beigebracht werden können.

Mit ihrer am 13.5.2004 vor dem Verwaltungsgericht Dresden erhobenen Klage begehrt die Klägerin die Verpflichtung des Beklagten, die Hinzuziehung des Bevollmächtigten der Klägerin im Widerspruchsverfahren für notwendig zu erklären. Es sei allgemein anerkannt, dass sich auch Gemeinden anwaltlicher Hilfe bedienen dürften. Als kleine Gemeinde verfüge die Klägerin nur über 15 Mitarbeiter, von denen keiner Jurist sei. Die Zuziehung des Bevollmächtigten verstoße auch nicht gegen Treu und Glauben. Die Klägerin habe den Verwendungsnachweis wegen der unklaren Abrechnungsgrundlagen und der juristischen Probleme mit der Abgrenzung der Leistungen des Generalunternehmers zu den Leistungen anderer Unternehmer nicht erbringen können. Die Erstattung der Fördermittel hätte zur Zahlungsunfähigkeit der Klägerin geführt. Zur Erörterung und Aufarbeitung des Sachverhalts sei die anwaltliche Hilfe unabdingbar gewesen.

Der Beklagte trat der Klage entgegen. Die Zuziehung eines Anwalts sei nicht notwendig gewesen. Nach ihrer Größe und organisatorischen Ausstattung, wie sie sich etwa aus der gemeindlichen Internetpräsentation ergebe, sei die Klägerin ohne weiteres in der Lage, ein Bewilligungsverfahren und ein sich anschließendes Widerspruchsverfahren selbst durchzuführen. Die zu § 162 Abs. 2 Satz 1 VwGO entwickelten Grundsätze seien auf das Widerspruchsverfahren nicht übertragbar. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei die Bevollmächtigung eines Anwalts im Vorverfahren weder üblich noch notwendig. In diesem Verfahrensstand bedürfe es wegen der Gesetzesbindung der Verwaltung keiner vollständigen Waffengleichheit, zumal sich auf ein erfolgloses Widerspruchsverfahren eine gerichtliche Kontrolle anschließe. Die Abforderung eines Verwendungsnachweises sei selbstverständlicher Bestandteil jedes Zuwendungsverfahrens und erfordere keine besonderen Rechtskenntnisse. Ein Zuwendungsempfänger müsse lediglich eine tatsächliche Handlung (Vorlage von Rechnungen sowie weiterer Unterlagen) fristgerecht vornehmen. Es sei unverständlich, dass die Klägerin zweimal um Fristverlängerung nachgesucht und den Widerruf der Zuwendung sehenden Auges in Kauf genommen habe, ohne sich wegen der aufgetretenen Schwierigkeiten an das Regierungspräsidium zu wenden.

Mit Urteil vom 27.1.2005 - 7 K 1228/04 - hat das Verwaltungsgericht Dresden die Klage mit der Begründung abgewiesen, Nr. 2 des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Dresden vom 6.4.2004 sei rechtmäßig. Die Zuziehung des Bevollmächtigten der Klägerin im Widerspruchsverfahren sei nicht notwendig gewesen i. S. v. § 80 Abs. 2 VwVfG. Der Klägerin sei es durchaus zuzumuten gewesen, das Widerspruchsverfahren ohne anwaltliche Hilfe durchzuführen. Als öffentlich-rechtliche Körperschaft sei sie mit den Regeln des Zuwendungsverfahrens vertraut. Der entscheidungserhebliche Sachverhalt sei klar und rechtlich unproblematisch gewesen. Der Klägerin wäre es ohne weiteres möglich gewesen, die Gründe, die zur Nichtvorlage des Verwendungsnachweises geführt hätten, offen zu legen. Dass sich das Verhältnis der Klägerin zu ihrem Generalauftragnehmer rechtlich schwierig gestaltet habe und es problematisch gewesen sei, die Arbeiten des Generalauftragnehmers von denen der Subunternehmer abzugrenzen, sei für das Rechtsverhältnis der Klägerin zum Regierungspräsidium Dresden ohne Bedeutung. Auch die zwischen den Beteiligten schließlich gefundene Lösung lasse die anwaltliche Hilfe nicht als notwendig erscheinen. Dies gelte umso mehr, als die Zuarbeit der Klägerin ohne anwaltliche Mitwirkung erfolgt sei.

Die Klägerin hat die vom Senat mit Beschluss vom 11.10.2006 - 4 B 234/05 - zugelassene Berufung fristwährend unter Vertiefung ihres erstinstanzlichen Vorbringens im Wesentlichen wie folgt begründet: Entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts habe es sich um eine sowohl tatsächlich als auch rechtlich schwierige Angelegenheit gehandelt. In der Besprechung im Regierungspräsidium vom 15.10.2002 sei der Sachverhalt umfangreich erörtert und mit Hilfe der besonderen werkvertragsrechtlichen Kenntnisse des Klägerbevollmächtigten aufbereitet worden.

Nur dadurch habe es die Klägerin erreicht, dass das Regierungspräsidium auf die Einholung eines Sachverständigengutachtens verzichtet habe, wodurch Kosten in Höhe von 20.000,00 bis 40.000,00 € eingespart worden seien. Der zuständige Abteilungsleiter des Regierungspräsidiums habe es ausdrücklich begrüßt, dass sich die Klägerin anwaltlicher Hilfe bediene; auch ein Mitverschulden von Regierungspräsidium und Kommunalaufsichtsbehörde sei erörtert worden. Ohne anwaltliche Hilfe wäre der Klägerin eine Aufbereitung der Unterlagen für den vorläufigen Verwendungsnachweis und für die Plausibilitätsprüfung nicht möglich gewesen.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 27. Januar 2005 - 7 K 1228/04 - zu ändern und unter Aufhebung von Nr. 2 des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Dresden vom 6.4.2004 den Beklagten zu verpflichten, die Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das angefochtene Urteil. Der Klägerin sei es ohne Hilfe Dritter möglich gewesen, einen entscheidungsreifen Zuwendungsantrag zu stellen, Auszahlungen bei der Bewilligungsbehörde zu beantragen, Anträge auf Änderung des Zuwendungsbescheids zu stellen und ihre Rechte im Anhörungsverfahren vor Erlass des Widerrufsbescheids wahrzunehmen. Dies lasse darauf schließen, dass die Klägerin über hinreichend qualifizierte und sachkundige Mitarbeiter verfüge, die auch in der Lage seien, einen Verwendungsnachweis vorzulegen. Einer umfassenden juristischen Ausbildung bedürfe es dafür nicht; vielmehr genüge die Befähigung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst oder ein entsprechender Kenntnisstand im Verwaltungsrecht.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte des Verwaltungsgerichts, die Senatsakten 4 B 234/05 und 4 B 699/06 sowie die Behördenakte des Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Berufung der Klägerin ist unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Die Verpflichtungsklage der Klägerin ist zulässig, aber unbegründet.

1. Die Verpflichtungsklage, mit der die Klägerin die Verpflichtung des Beklagten begehrt, die Zuziehung ihres Bevollmächtigten im Widerspruchsverfahren für notwendig zu erklären, ist zulässig. Die erforderliche Kostengrundentscheidung (vgl. BVerwG, Urt. v. 15.11.2007, DVBl. 2008, 389, 390) liegt vor. Jedenfalls der auf § 1 SächsVwVfG i. V. m. § 80 Abs. 1 Satz 1 VwVfG gestützten Begründung des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Dresden vom 6.4.2004 ist zu entnehmen, dass der Beklagte der Klägerin die notwendigen Aufwendungen des erfolgreich geführten Widerspruchsverfahrens zu erstatten hat. Hat die Widerspruchsbehörde einem anwaltlich vertretenen Widerspruchsführer dem Grunde nach einen Anspruch auf Erstattung seiner notwendigen Aufwendungen zuerkannt, hat sie - wie hier - gemäß § 80 Abs. 2 VwVfG weiter darüber zu entscheiden, ob die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts im Widerspruchsverfahren notwendig gewesen ist. Nicht anders als bei der Kostengrundentscheidung, die gegebenenfalls im Wege der Verpflichtungsklage erstritten werden muss (so zuletzt BVerwG, Urt. v. 15.11.2007, a. a. O.), ist bei der von einem Widerspruchsführer begehrten Folgeentscheidung nach § 80 Abs. 2 VwVfG die Verpflichtungsklage statthaft (siehe BVerwG, Urt. v. 17.12.2001, NVwZ-RR 2002, 446, 467). Eines erneuten Vorverfahrens bedarf es schon deshalb nicht, weil sich der Beklagte zur Sache geäußert und erstinstanzlich Klageabweisung beantragt hat.

2. Die auch im Übrigen zulässige Verpflichtungsklage ist unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch darauf, die Zuziehung ihres Bevollmächtigten im Widerspruchsverfahren gegen den Widerrufsbescheid des Regierungspräsidiums Dresden vom 18.9.2002 für notwendig zu erklären. Nr. 2 des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Dresden vom 6.4.2004 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten

Gemäß § 1 SächsVwVfG i. V. m. § 80 Abs. 2 VwVfG sind die Gebühren und Auslagen eines Rechtsanwalts im Vorverfahren erstattungsfähig, wenn die Zuziehung eines Bevollmächtigten notwendig war. Die Frage, ob die Hinzuziehung eines Anwalts notwendig war, richtet sich nach den Rechtsgrundsätzen, die zu der entsprechenden Regelung in § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO entwickelt wurden (BVerwG, Urt. v. 10.4.1978, BVerwGE 55, 299, 306; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl., Rn. 34). Anders als im gerichtlichen Verfahren ist eine anwaltliche Vertretung im Vorverfahren nach der in § 80 Abs. 2 VwVfG zum Ausdruck kommenden gesetzgeberischen Einschätzung in der Regel weder üblich noch erforderlich, sondern nur nach den Umständen des Einzelfalls veranlasst. Entscheidend ist, ob sich ein verständiger Widerspruchsführer mit gleichem Kenntnissstand bei der gegebenen Sachlage eines Rechtsanwalts bedient hätte, weil es ihm nach seinen persönlichen Verhältnissen und wegen der Schwierigkeiten der Sache nicht zuzumuten war, das Vorverfahren selbst zu führen (BVerwG, Urt. v. 10.4.1978, a. a. O.; Urt. v. 17.12.2001, a. a. O., Beschl. v. 1.2.2007 - 6 B 85.06 -, juris; ständige Rechtsprechung).

Nach diesem Maßstab ist die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts oder eines anderen Bevollmächtigten im Vorverfahren einer Gemeinde nur in Ausnahmefällen als notwendig anzusehen, weil zu erwarten ist, dass eine Gemeinde ihre eigenen Verwaltungsaufgaben wegen der Sach- und Fachkunde ihrer Bediensteten grundsätzlich ohne fremde Unterstützung ausführen kann (siehe VGH BW, Beschl. v. 21.6.1983, VBIBW 1983, 333; Beschl. v. 17.8.1992, VBIBW 1992, 470 f.; OVG LSA, Beschl. v. 29.4.1997, LKV 1998, 319). Dies gilt insbesondere für die Durchführung von Widerspruchsverfahren.

Im vorliegenden Fall ist die Klägerin allerdings nicht etwa als Ausgangsbehörde tätig geworden, sondern selbst als Widerspruchsführerin aufgetreten. Die Bearbeitung subventionsrechtlicher Verfahren gehört auch nicht zum üblichen Aufgabenbereich der vergleichsweise kleinen Gemeinde, weshalb spezifische Rechtskenntnisse auf dem Gebiet des Zuwendungsrechts nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden können. Vertiefte rechtliche und praktische Kenntnisse im Bereich des Insolvenz- oder Werkvertragsrechts werden von einer Gemeindeverwaltung mit insgesamt 15 Bediensteten ebenso wenig verlangt werden können.

Komplexe Rechtsfragen, die die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts durch eine kleine Gemeinde ausnahmsweise rechtfertigen können (BayVGH, Beschl. v. 25.1.2000 - 26 C 99.2284 -, juris; OVG LSA, Beschl. v. 29.4.1997, a. a. O.), waren für die Durchführung des Widerspruchsverfahrens gegen den Widerrufsbescheid vom 18.9.2002 jedoch nicht zu klären. Zur Einlegung des Widerspruchs war eine anwaltliche Vertretung weder aus rechtlichen noch aus tatsächlichen Gründen erforderlich. Nachdem die Klägerin in der Lage war, einen bewilligungsfähigen Zuwendungsantrag zu stellen, Auszahlungen zu beantragen, Änderungen des Zuwendungsbescheids zu erreichen und ihre Belange auch im Übrigen wahrzunehmen, war es ihr darüber hinaus zuzumuten, selbst auf die Gründe hinzuweisen, die der Vorlage des angemahnten Verwendungsnachweises entgegenstanden (Insolvenz des Generalunternehmers, der keine prüffähigen Unterlagen vorgelegt hatte). Entgegen den Ausführungen der Klägerin kommt es für das - hier allein angesprochene - Rechtsverhältnis zwischen der Klägerin als Zuwendungsempfängerin und dem Beklagten als Zuwendungsgeber nicht darauf an, dass sich das Verhältnis der Klägerin zum Generalunternehmer als schwierig herausgestellt hatte. Mit dem Verwaltungsgericht geht der Senat davon aus, dass es der Klägerin zuzumuten war, sich selbst in Verhandlungen mit dem Regierungspräsidium Dresden um die zwischen den Beteiligten letztlich gefundene Lösung zu bemühen. Aus den von der Klägerin zitierten Äußerungen des zuständigen Abteilungsleiters des Regierungspräsidiums, der die anwaltliche Vertretung der Klägerin begrüßt haben soll, lässt sich etwas anderes ebenso wenig ableiten wie aus der Höhe der mit dem Widerrufsbescheid zurückgeforderten Zuwendung. Hinzu

kommt, dass die Klägerin die Unterlagen für den vorläufigen Verwendungsnachweis ohne anwaltliche Mitwirkung erstellt hat.

Da das Verwaltungsgericht die Klage nach alledem zu Recht als unbegründet abgewiesen hat, ist die Berufung mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Beschluss

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird gemäß § 52 Abs. 3 GKG nach der Höhe der von der Klägerin bezifferten Anwaltskosten auf 10.139,61 € festgesetzt.

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