

Az.: 4 A 24/17
1 K 1790/15

beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. des Herrn
2. der Frau
beide wohnhaft:

- Kläger -
- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Versorgungsverband,
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden

- Beklagter -
- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Zuziehung Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. John und den Richter am Verwaltungsgericht Ranft

am 20. September 2017

beschlossen:

Der Antrag der Kläger, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 9. November 2016 - 1 K 1790/15 - zuzulassen, wird abgelehnt.

Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht als Gesamtschuldner.

Der Streitwert für das Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht wird auf 600,71 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Der zulässige Antrag auf Zulassung der Berufung ist unbegründet. Die geltend gemachten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) und der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) liegen nicht vor.

- 2 1. Das Verwaltungsgericht hat die auf Aufhebung des eine Kostenfestsetzung ablehnenden Bescheides des Beklagten vom 29. Juni 2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Beklagten vom 25. November 2015 und auf Erklärung der Notwendigkeit der Hinzuziehung der Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren sowie auf Festsetzung von zu erstattenden Kosten in Höhe von 600,71 € gerichtete Klage abgewiesen. Die Ablehnung der Hinzuziehung eines Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren sei rechtmäßig und verletze die Kläger nicht in ihren Rechten. Rechtsgrundlage für die Hinzuziehung sei § 80 VwVfG i. V. m. § 1 SächsVwVfZG. Diese Vorschrift setze eine Entscheidung im Rahmen des Widerspruchsverfahrens voraus. Zudem seien die Gebühren und Auslagen eines Rechtsanwalts oder eines sonstigen Bevollmächtigten im Vorverfahren nur erstattungsfähig, wenn die Zuziehung des Bevollmächtigten notwendig gewesen sei. Beide Voraussetzungen lägen nicht vor. Die Aufhebung des Sanierungsbescheides vom 15. Januar 2015, mit dem die Kläger verpflichtet wurden, Schmutzwasser bis spätestens 31. Dezember 2015 in einer biologischen Kleinkläranlage der Ablaufklasse C zu behandeln, sei nicht durch einen Abhilfebescheid nach § 72 VwGO erfolgt. Der Aufhebungsbescheid des Beklagten vom 26. Mai 2015 sei als Widerrufsbescheid nach § 49 VwVfG auszulegen. Hierfür spreche, dass er keinen Bezug auf den gegen den Sanierungsbescheid gerichteten Widerspruch der Kläger vom 3. Februar 2015 nehme. Zudem enthalte er

entgegen der typischen Ausgestaltung eines Abhilfebescheides keine Begründung und sei kostenfrei ergangen. Auch das vorangegangene Schreiben des Beklagten vom 21. Mai 2015 bestätige diese Auslegung. In diesem habe der Beklagte erklärt, dass sich aufgrund des am 11. Mai 2015 erfolgten Abschlusses eines Anschlussvertrages der Kläger an eine Gruppenkläranlage eine Sanierung der bestehenden Entwässerungsanlage erübrigt habe. Hieraus werde deutlich, dass der Beklagte den Sanierungsbescheid vom 15. Januar 2015 allein aufgrund einer nachträglichen Änderung der Sachlage und ohne nochmalige Prüfung der Rechtmäßigkeit aufgehoben habe. Eine erneute Rechtmäßigkeitsprüfung sei charakteristisch für eine Entscheidung nach § 72 VwGO, so dass dessen Fehlen für eine Aufhebungsentscheidung außerhalb des Widerspruchsverfahrens spreche. Es liege auch kein Formenmissbrauch im Sinn einer "Flucht in den Widerruf" eines Verwaltungsaktes vor. Der Beklagte habe keinen Anlass für eine erneute Rechtmäßigkeitskontrolle des Sanierungsbescheids gehabt und daher keine ihm nachteilige Kostenentscheidung vereiteln wollen. Es habe sich im Zeitpunkt der Aufhebungsentscheidung auch kein Anlass zu einer erneuten Sachprüfung aus dem Widerspruch ergeben, weil sich dieser auf das Begehren des Anschlusses an die Gruppenkläranlage beschränkt habe. Unabhängig hiervon sei die Hinzuziehung der Prozessbevollmächtigten im Widerspruchsverfahren gegen den Sanierungsbescheid vom 15. Januar 2015 auch nicht notwendig gewesen. Den Klägern sei es weder aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse noch aufgrund der Komplexität des Sachverhaltes unzumutbar gewesen, das Widerspruchsverfahren gegen den Sanierungsbescheid selbst zu betreiben. Beide Kläger hätten aufgrund ihres akademischen Grades ein überdurchschnittliches Bildungsniveau. Darüber hinaus habe sich der Vortrag im Widerspruch auf das tatsächliche Begehren zum Anschluss an die geplante Gruppenkläranlage beschränkt. Schwierige Rechtsfragen seien mit dem Sanierungsbescheid weder verbunden gewesen noch im Widerspruchsverfahren vortragen worden. Soweit die Kläger erstmals im Klageverfahren gegen den ablehnenden Kostenbescheid Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Sanierungsbescheid aufwerfen, habe dies für die Frage der Notwendigkeit der Hinzuziehung von Bevollmächtigten im Widerspruchsverfahren gegen den Sanierungsbescheid keine Bedeutung.

- 3 2. Die Richtigkeit des Urteils begegnet keinen ernstlichen Zweifeln i. S. d. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der

verwaltungsgerichtlichen Entscheidung bestehen dann, wenn der Antragsteller des Zulassungsverfahrens tragende Rechtssätze oder erhebliche Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten so in Frage stellt, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens als ungewiss erscheint (SächsOVG, Beschl. v. 16. April 2008, SächsVBl. 2008, 191, 192; st. Rspr.).

4 2.1. Die Kläger wenden sich gegen die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass der Aufhebungsbescheid vom 26. Mai 2015 keinen Abhilfebescheid darstelle. Selbst wenn der Auffassung des Verwaltungsgerichtes insoweit zu folgen wäre, müssten sie - so ihre Auffassung - so gestellt werden, als wäre eine Abhilfeentscheidung ergangen. In diesem Rahmen sei die Hinzuziehung der Prozessbevollmächtigten als notwendig anzuerkennen.

5 2.1.1. Die Aufhebungsentscheidung vom 26. Mai 2015 sei als Abhilfeentscheidung anzusehen, weil in nicht auszuräumender Weise unklar sei, ob der Beklagte innerhalb oder außerhalb des Widerspruchsverfahrens habe entscheiden wollen. Das die Aufhebung des Sanierungsbescheides ankündigende Schreiben vom 21. Mai 2015 nehme - wie bereits das zuvor übersandte Schreiben vom 4. Mai 2015 - auf das Widerspruchsverfahren Bezug. Zudem habe sich die Auslegung daran zu orientieren, dass die Behörde bei der Entscheidung zwischen Abhilfe und Rücknahme Ermessen auszuüben habe. Hierbei sei als maßgebliches Kriterium die Rechtswidrigkeit des Ausgangsbescheids bei seinem Erlass heranzuziehen. Der Sanierungsbescheid sei rechtswidrig gewesen, weil die vorrangige Abwasserentsorgung über die öffentliche Gruppenkläranlage möglich gewesen sei. Zumindest hätte im Bescheid ein Wahlrecht zwischen dem Anschluss an die Gruppenkläranlage, der Sanierung der vorhandenen Kleinkläranlage und der Grundstücksentwässerung mittels einer abflusslosen Grube eingeräumt werden müssen.

6 2.1.2. Bei dem Aufhebungsbescheid handle es sich zumindest um einen Formenmissbrauch, i. S. einer "Fluch in den Widerruf". Eine förmliche Entscheidung über den Widerspruch sei ausschließlich deshalb nicht getroffen worden, weil der Beklagte sie um den Kostenerstattungsanspruch habe bringen wollen. Die Aufhebung erweise sich als treuwidrig, weil mit dem Anschlussvertrag kein neuer Sachverhalt vorliege. Ihr Grundstück sei bereits an einen öffentlichen Kanal angeschlossen

gewesen. Überdies habe allein der Beklagte die Änderung der Sachlage zu vertreten, weil ihnen das Vertragsangebot zum Anschluss an die Gruppenkläranlage erst nach Erlass des Sanierungsbescheids zugesandt worden sei.

7 2.1.3. Die Notwendigkeit der Hinzuziehung der Bevollmächtigten im Vorverfahren sei nicht wegen ihres Bildungsabschlusses als promovierte Diplom-Chemiker ausgeschlossen. Ihr akademischer Grad gebe keinen Aufschluss zur allgemeinen Sach- und Rechtskunde. Zu beachten sei vielmehr die erhebliche wirtschaftliche Bedeutung des Rechtsstreits. Immerhin habe der mit Widerspruch angegriffene Sanierungsbescheid zu einer kostenintensiven Umrüstung der Kleinkläranlage verpflichtet. Auch hätten sich im Zusammenhang mit dem Sanierungsbescheid eine Reihe von - im Zulassungsantrag näher dargestellten - Fragen ergeben, so dass nicht ausschließlich der Frage nach dem Anschluss an die Gruppenkläranlage nachzugehen gewesen sei.

8 2.2. Mit diesen Ausführungen werden tragende Rechtssätze oder erhebliche Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichts nicht so in Frage gestellt, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens als ungewiss erscheint.

9 2.2.1. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass der Aufhebungsbescheid vom 26. Mai 2015 außerhalb des Widerspruchsverfahrens erging, begegnet keinen Bedenken. Ob die Behörde eine Abhilfeentscheidung innerhalb oder eine Rücknahmeentscheidung außerhalb des Widerspruchsverfahrens getroffen hat, ist nach den üblichen Auslegungsgrundsätzen für behördliche Willenserklärungen zu beurteilen. Grundsätzlich hat die Behörde deutlich zu machen, was sie gewollt hat. Bei nicht auszuräumenden Unklarheiten ist von einer Entscheidung im Rahmen des Widerspruchsverfahrens auszugehen (BVerwG, Urt. v. 28. April 2009 - 2 A 8.08 -, juris Rn. 17). Zwar benennt der Aufhebungsbescheid keine Rechtsgrundlage und ist schon deshalb auslegungsbedürftig. Die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung ist aber zutreffend, so dass eine nicht auszuräumende Unklarheit nicht besteht. Insbesondere die im Schreiben vom 21. Mai 2015 enthaltene Empfehlung der Widerspruchsrücknahme im Zusammenhang mit der Ankündigung der Aufhebung des Sanierungsbescheides lässt den Willen des Beklagten erkennen, keine Abhilfeentscheidung im Widerspruchsverfahren treffen zu wollen.

- 10 2.2.2. Das Verwaltungsgericht hat die Kläger zurecht nicht so gestellt, als wäre eine Abhilfeentscheidung ergangen und daher davon abgesehen, den Beklagten entsprechend des gemäß § 88 VwGO so auszulegenden Klageantrages (vgl. bereits Klageschrift vom 22. Dezember 2015; zur Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage: BVerwG, Urt. v. 26. März 2003 - 6 C 24.02 -, juris Rn. 12) zu verpflichten, eine den Klägern günstige Kostengrundentscheidung zu treffen.
- 11 Will die Behörde, deren Maßnahme mit einem Widerspruch angegriffen worden ist, den angefochtenen Verwaltungsakt aus der Welt schaffen, hat sie vor Erlass eines Widerspruchsbescheids durch die Widerspruchsbehörde grundsätzlich die Wahl, ob sie dem Widerspruch im Rahmen des Widerspruchsverfahrens gemäß § 72 VwGO abhilft oder ob sie den Verwaltungsakt in einem eigenständigen Verfahren außerhalb des Widerspruchsverfahrens gemäß § 48 VwVfG zurücknimmt. Diese Wahl hat sie nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen. Hierbei darf sie beispielsweise berücksichtigen, ob sie den Widerspruch für von Anfang an begründet hält oder ob sie ihm aus anderen, etwa aus nachträglich entstandenen Gründen entsprechen will. Bei einer Rücknahme nach § 48 VwVfG ist die Behörde überdies weder an die Zulässigkeit noch an die Begründetheit des eingelegten Widerspruchs gebunden; insbesondere kann sie diesen Weg noch nach Unanfechtbarkeit des angegriffenen Bescheides wählen. Anders als bei der Abhilfe verfügt sie hier über ein Ermessen, in welchem Umfang sie den Verwaltungsakt zurücknimmt. Allerdings darf sie die Form der Rücknahme nicht nur deshalb wählen, um der in § 72 VwGO vorgeschriebenen Kostenentscheidung auszuweichen (BVerwG, Urt. v. 28. April 2009 a. a. O. Rn. 16). Insbesondere wäre eine Verwaltungspraxis, welche zielgerichtet nur zur Vermeidung von Kostenlasten in eine bestimmte Verfahrensweise ausweicht, mit dem Gleichheitssatz und dem Rechtsstaatsgebot nicht zu vereinbaren (BVerwG, Urt. v. 18. April 1996 - 4 C 6.95 -, juris Rn. 20). Entscheidet sich die Behörde trotz von ihr erkannter Zulässigkeit und Begründetheit des Widerspruchs für den Weg der Rücknahme nach § 48 VwVfG, so handelt sie nur dann rechtsmissbräuchlich, wenn ihr gute Gründe für diese Verfahrensweise nicht zur Seite stehen (BVerwG, Urt. v. 26. März 2003 a. a. O. Rn. 21). Sie wird dazu Gründe anzugeben haben, um sich dem Verdacht zu entziehen, sie wolle mit ihrer Verfahrensweise der Rücknahme nur eine Kostenentlastung zum Nachteil des widersprechenden Bürgers erreichen (BVerwG, Urt. v. 18. April 1996 a. a. O. Rn. 22).

- 12 Der Beklagte hat - zwar nicht im Aufhebungsbescheid selbst, aber im die Aufhebung ankündigenden Schreiben vom 21. Mai 2015 - den Vertragsschluss zum Anschluss der Kläger an die geplante Ortkläranlage von K. als Grund für die Aufhebung des Sanierungsbescheides angegeben. Hierbei handelt es sich um einen nachträglich entstandenen Grund für die Aufhebung des Sanierungsbescheides vom 15. Januar 2015, weil der Vertrag erst am 11. Mai 2015 von den Klägern und am 20. Mai 2015 von dem Beklagten unterzeichnet worden war. Daher hat der Beklagte nach der von den Klägern nicht angegriffenen Würdigung des Verwaltungsgerichts den Sanierungsbescheid auch nicht nach § 1 SächsVwVfZG, § 48 VwVfG zurückgenommen, sondern nach § 1 SächsVwVfZG, § 49 VwVfG widerrufen. Es kann dahinstehen, ob die vorbezeichneten Maßgaben zum Ermessen zwischen Abhilfe und Rücknahme ohne weiteres auf das Ermessen zwischen Abhilfe und Widerruf übertragen werden können. Jedenfalls ist ein nachträglich entstandener Grund für die Aufhebung grundsätzlich ein zulässiger Anlass, von einer Abhilfeentscheidung abzusehen.
- 13 Der Umstand, dass sich das Vorbringen der Kläger im Widerspruchsverfahren durch Schreiben vom 31. März 2015 und vom 23. April 2015 auf die Unverhältnismäßigkeit der Sanierungsanordnung wegen des möglichen Anschlusses an die Gruppenkläranlage stützte, steht der Ausübung des Ermessens zu Lasten der Kläger nicht entgegen. Da der Anschluss an die Gruppenkläranlage vom Abschluss eines auf die finanzielle Beteiligung an der Errichtung der Anlage gerichteten Vertrages abhing, war es nicht sachwidrig vom Beklagten, erst mit Abschluss dieses Vertrags und nicht bereits bei dessen potentieller Abschlussmöglichkeit vom Festhalten an der ansonsten im Widerspruchsverfahren nicht weiter angegriffenen Sanierungsverpflichtung abzusehen. Damit kommt es auf die streitigen früheren durch den Beklagten veranlassten Vertragsanbahnungen nicht an. Dies gilt umso mehr, als die Kläger bereits mit Anhörung vom 11. Februar 2014 auf die erforderliche Ertüchtigung der Kleinkläranlage hingewiesen worden waren. Danach oblag ihnen die Sorge um die gestiegenen Anforderungen an die Behandlung des auf ihren Grundstücken anfallenden Abwassers nach Ablauf der Übergangsfrist, so dass der Abschluss des Anschlussvertrages auch nicht im alleinigen Verantwortungsbereich des Beklagten lag (vgl. zum Gesichtspunkt des Verantwortungsbereichs für die Änderung der Sachlage: BVerwG, Urt. v. 26. März 2003 a. a. O. Rn. 23).

- 14 2.2.3. Auf das Vorliegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur mangelnden Notwendigkeit der Hinzuziehung der Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren kommt es nicht an. Eine solche Entscheidung ist gemäß § 80 Abs. 2 VwVfG nur zu fällen, wenn eine Kostengrundentscheidung nach § 72 VwGO, § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO getroffen wurde oder der Beklagte verpflichtet ist, eine solche zu treffen. Dies ist aber - wie vorstehend festgehalten - nicht der Fall.
- 15 3. Das Vorbringen der Kläger zeigt auch keine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) auf.
- 16 Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache nur dann, wenn mit ihr eine grundsätzliche, bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht beantwortete Rechtsfrage oder eine im Bereich der Tatsachenfeststellung bisher obergerichtlich nicht geklärte Frage von allgemeiner Bedeutung aufgeworfen wird, die sich in dem erstrebten Berufungsverfahren stellen würde und im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortbildung des Rechts berufsgerichtlicher Klärung bedarf (SächsOVG, Beschl. v. 24. Juni 2015 - 3 A 515/13 -, juris Rn. 13). Das in § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO angesprochene Darlegungserfordernis erfordert, dass eine konkrete Frage bezeichnet wird, die für das Verwaltungsgericht von Bedeutung war und für das Berufungsgericht erheblich wäre. In dem Zulassungsantrag muss des Weiteren auf die Klärungsbedürftigkeit und -fähigkeit eingegangen werden und dargelegt werden, warum die Frage eine über den Einzelfall hinaus gehende Bedeutung hat (SächsOVG, Beschl. v. 13. Juni 2017 - 4 A 219/17.A -, juris Rn. 3).
- 17 Die Kläger haben bereits keine konkreten Fragen bezeichnet, deren Klärung angestrebt wird. Soweit aus den Ausführungen hervorgeht, dass die Kläger es für klärungsbedürftig halten, ob eine erneute Rechtmäßigkeitskontrolle charakteristisch für eine Abhilfeentscheidung ist und meinen, dass immer dann, wenn die Verwaltungsbehörde bereits bei erster Lektüre des Widerspruchs die Rechtswidrigkeit der Ausgangsentscheidung erkenne, nach der Auffassung des Verwaltungsgerichts eine Aufhebung außerhalb des Widerspruchsverfahrens in Betracht komme, missverstehen sie das Verwaltungsgericht. Eine erneute Kontrolle betrifft die wiederholte Rechtmäßigkeitsprüfung nach derjenigen beim Erlass des

Ausgangsbescheides, so dass auch die erste Prüfung im Widerspruchsverfahren eine erneute Kontrolle ist. Die von den Klägern weiter begehrte grundsätzliche Klärung, ob eine veränderte Sachlage immer Anlass sein kann, eine Aufhebungsentscheidung außerhalb des Widerspruchsverfahrens zu treffen, ist in diesem Verfahren nicht herbeizuführen. Dass eine veränderte Sachlage Anlass für eine Aufhebung außerhalb des Widerspruchsverfahrens sein kann, ist durch das Bundesverwaltungsgericht geklärt (Urt. v. 28. April 2009 a. a. O. Rn. 16). Ob und ggf. welche Umstände bei geänderter Sachlage einen Aufhebungsverwaltungsakt außerhalb des Widerspruchsverfahrens dennoch als rechtsmissbräuchlich erscheinen lassen, ist jeweils eine nicht allgemein klärungsfähige Einzelfallentscheidung. Die darüber hinaus als grundsätzlich aufgeworfene Problematik zur Notwendigkeit der Hinzuziehung im Vorverfahren bei akademischer Vorbildung ist wiederum nicht entscheidungserheblich, da bereits keine Kostengrundentscheidung zu treffen war.

- 18 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 159 VwGO, § 100 Abs. 4 ZPO.
- 19 Die Festsetzung des Streitwertes ergibt sich aus § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 3, § 52 Abs. 1 GKG.
- 20 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Dr. John

Ranft