

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Übersetzung: nein

Bau- und Bodenrecht, einschließlich der bis zum 31. Dezember 2020 eingegangenen Sachen zu immissionschutzrechtlichen Genehmigungen für Windkraftanlagen

Rechtsquelle/n:

VwGO § 42 Abs. 2, § 162 Abs. 1
GG Art. 28 Abs. 2 Satz 2 und 3
SOG LSA § 9 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1
VwVfG § 80

Titelzeile:

Unzulässige Klage eines Landkreises gegen einen stattgebenden Widerspruchsbescheid im übertragenen Wirkungskreis.

Leitsatz:

Hebt die Widerspruchsbehörde einen im übertragenen Wirkungskreis ergangenen Bescheid über die Kosten der unmittelbaren Ausführung einer Abrissmaßnahme auf den Widerspruch des Kostenschuldners auf, wird der als Ausgangsbehörde handelnde Landkreis hierdurch nicht in seinen Rechten verletzt.

Urteil des 4. Senats vom 9. Dezember 2021 - BVerwG 4 C 3.20

- I. VG Magdeburg vom 16. Oktober 2018
 Az: VG 4 A 84/18 MD
- II. OVG Magdeburg vom 22. Januar 2020
 Az: OVG 2 L 146/18



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 4 C 3.20
OVG 2 L 146/18

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:091221U4C3.20.0

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 9. Dezember 2021
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Decker,
Prof. Dr. Külpmann und Dr. Hammer

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 22. Januar 2020 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in allen Rechtszügen einschließlich der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen. Die Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war notwendig.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit eines Widerspruchsbescheids, mit welchem ein Bescheid des Klägers über die Erhebung von Kosten für die unmittelbare Ausführung einer Abrissmaßnahme aufgehoben worden ist.
- 2 Der Beigeladene war bis September 2011 Eigentümer des Grundstücks Flurstück 739/258, Flur 2, Gemarkung W. (E.straße ..., B., OT W.). Dieses war mit einem baufällig gewordenen Gebäude bebaut, um dessen Sanierung sich der Kläger, auch im Wege entsprechender Anordnungen, längere Zeit vergeblich bemüht hatte. Anlässlich einer Ortsbesichtigung am 16. Dezember 2010 wurde festgestellt, dass die Standsicherheit des Gebäudes nicht mehr gewährleistet war und das Gebäude daher schnellstmöglich abgerissen werden musste. Nachdem der Beigeladene telefonisch nicht erreichbar war, ordnete der Kläger noch am selben Tag den sofortigen Abriss des Gebäudes im Wege der unmittelbaren Aus-

führung an und beauftragte die entsprechenden Maßnahmen. Die Abrissarbeiten wurden am 20. Dezember 2010 aufgenommen und am 5. Januar 2011 beendet; der Abtransport der Abrissmasse erfolgte im März 2011. Über die unmittelbare Ausführung informierte der Kläger den Beigeladenen mit Schreiben vom 28. Dezember 2010.

- 3 Durch Bescheid vom 15. April 2011 stellte der Kläger dem Beigeladenen Kosten für die unmittelbare Ausführung der Abrissmaßnahme gemäß § 9 Abs. 2 SOG LSA in Höhe von insgesamt 94 347,30 € in Rechnung (Gebühren: 646 €, Absperrmaßnahme: 3 224,23 €, Abbruchkosten: 89 566,72 €, Bauüberwachung: 910,35 €). Auf den Widerspruch des Beigeladenen hob der Beklagte den Kostenbescheid mit Widerspruchsbescheid vom 26. Februar 2018 auf, erlegte dem Kläger die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung entstandenen notwendigen Aufwendungen des Beigeladenen auf und erklärte die Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig.
- 4 Die gegen den Widerspruchsbescheid erhobene Klage blieb in den Vorinstanzen erfolglos: Sie sei mangels Klagebefugnis unzulässig. Das Obergericht führte aus, dass die Ausgangsbehörde im übertragenen Wirkungskreis durch eine einem Widerspruch stattgebende Entscheidung grundsätzlich nicht in eigenen Rechten verletzt werde. Dem Kläger stehe keine Rechtsposition zur Seite, die eingriffsgeschützt und abwehrfähig sei, insbesondere ergebe sich eine solche nicht aus der kommunalen Finanzhoheit. Hebe die Widerspruchsbehörde den Kostenbescheid deshalb auf, weil aus ihrer Sicht die Voraussetzungen für eine unmittelbare Ausführung der Maßnahme nicht gegeben seien, liege der Schwerpunkt und die Zielrichtung der Entscheidung nicht in der Beschneidung eines der Gebietskörperschaft nach gesetzlichen Vorschriften zustehenden Zahlungsanspruchs gegen den Verantwortlichen, sondern in der gegenüber der Erstbehörde abweichenden Bewertung der Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 SOG LSA. Damit seien die finanziellen Folgen für den Haushalt des Klägers bei Aufhebung des Kostenbescheids nur mittelbarer Art. Werde die Finanzhoheit des Klägers nur mittelbar betroffen, komme eine Klagebefugnis nur dann in Betracht, wenn die dem kommunalen Selbstverwaltungsträger entstehenden finanziellen Folgelasten ein nicht mehr zu bewältigendes Maß erreichten. Dies sei

hier nicht der Fall. Auch im Übrigen fehle es an einem unmittelbaren Eingriff in die Finanzhoheit des Klägers.

- 5 Zur Begründung seiner Revision macht der Kläger geltend, dass er durch den Widerspruchsbescheid in seinem Selbstverwaltungsrecht verletzt werde. Betroffen sei die Finanzhoheit, weil der angefochtene Bescheid unmittelbare Wirkung auf die kommunale Haushaltsführung habe. Ein Kostenanspruch werde zu-nichtegemacht. Zudem seien ihm das Recht auf Vereinnahmung einer Verwaltungsgebühr abgesprochen und die Kosten der anwaltlichen Vertretung des Beigeladenen auferlegt worden.
- 6 Der Beklagte und der Beigeladene verteidigen das angefochtene Urteil.

II

- 7 Der Senat entscheidet mit Einverständnis der Beteiligten nach § 101 Abs. 2 i.V.m. § 141 Satz 1, § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO ohne mündliche Verhandlung.
- 8 Die zulässige Revision ist unbegründet. Das angefochtene Urteil steht im Kern mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) im Einklang. Der Kläger ist nicht im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt.
- 9 Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist eine Klage nach § 42 Abs. 2 VwGO nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder dessen Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Die Verletzung eigener Rechte muss auf der Grundlage des Klagevorbringens als möglich erscheinen. Eine Anfechtungsklage ist nur dann unzulässig, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die vom Kläger behaupteten Rechte bestehen oder ihm zustehen können (stRspr, z.B. BVerwG, Urteile vom 20. April 1994 - 11 C 17.93 - BVerwGE 95, 333 <335>, vom 18. Dezember 2014 - 4 C 36.13 - BVerwGE 151, 138 Rn. 14 und vom 12. Dezember 2018 - 10 C 10.17 - Buchholz 428.2 § 1 VZOG Nr. 8 Rn. 17 m.w.N.). Ob der Kläger nach seinem zu substantiierenden Vorbringen in seinen Rechten verletzt

sein kann, ist dabei nach den Vorschriften des materiellen Rechts zu beurteilen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1980 - 3 C 2.80 - BVerwGE 60, 154 <161>; Beschluss vom 22. Dezember 1980 - 7 C 84.78 - BVerwGE 61, 256 <262>). Danach fehlt es dem Kläger an der Klagebefugnis. Das sieht das Oberverwaltungsgericht richtig.

- 10 1. Durch die Aufhebung des Kostenbescheids vom 15. April 2011 wird der Kläger offensichtlich nicht in seinen Rechten verletzt.
- 11 a) Ein Landkreis als Gemeindeverband ist im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes befugt, das ihm hinsichtlich der kreiskommunalen Aufgaben zustehende Recht auf Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) geltend zu machen. Das Recht zur eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG bezieht sich nur auf gesetzlich zugewiesene Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Aus Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises können sich hingegen grundsätzlich keine eigenen Rechte eines Landkreises ergeben (BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2019 - 3 A 4.16 - BVerwGE 165, 33 Rn. 19 m.w.N.). Denn insoweit nimmt er staatliche Aufgaben wahr, also solche des Landes, und kann daher durch eine von seinen Wünschen oder Vorstellungen abweichende Entscheidung der Widerspruchsbehörde grundsätzlich nicht in seinen Rechten im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO verletzt sein (vgl. zur Gemeinde: BVerwG, Urteile vom 9. Juli 1964 - 8 C 29.63 - BVerwGE 19, 121 <123>, vom 11. März 1970 - 4 C 59.67 - Buchholz 445.4 § 19 WHG Nr. 3 S. 7 und vom 29. Juni 1983 - 7 C 102.82 - Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 13 S. 12).
- 12 Nach der für den Senat bindenden Auslegung des irrevisiblen Landesrechts (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO) erfüllt ein Landkreis, wenn er – wie hier der Kläger – durch seine Bauaufsichtsbehörde ein einsturzgefährdetes Gebäude gemäß § 9 Abs. 1 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA) vom 20. Mai 2014 (GVBl. LSA 182, 183, ber. S. 380) i.V.m. § 57 Abs. 2 Satz 2 der Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt (BauO LSA) vom 10. September 2013 (GVBl. S. 40) im Wege der unmittelbaren Ausführung beseitigt, eine Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis (§ 56 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Satz 2, § 57 Abs. 1 BauO LSA, § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Kommunal-

verfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 17. Juni 2014 - KVG LSA). Erhebt er für diese Maßnahme Kosten (Gebühren und Auslagen; vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 VwKostG LSA), erfolgt dies als Annexregelung zur unmittelbaren Ausführung ebenfalls im übertragenen Wirkungskreis. Damit ist eine Verletzung des Klägers in eigenen Rechten grundsätzlich ausgeschlossen.

- 13 b) Etwas anderes gilt dann, wenn – neben der auf die Sachaufgabe bezogenen Zuständigkeitsregelung – das materielle Recht, sei es einfaches oder Verfassungsrecht, zugunsten des Gemeindeverbandes eine Rechtsposition begründet, die ihrerseits eingriffsgeschützt und daher abwehrfähig ist (BVerwG, Urteil vom 11. November 1988 - 8 C 9.87 - Buchholz 310 § 68 VwGO Nr. 32 = juris Rn. 12). Das ist etwa dann der Fall, wenn die übertragene Aufgabe zugleich in den eigenen Wirkungskreis, also das Selbstverwaltungsrecht, oder in das Eigentumsrecht oder die Verfügungsberechtigung des Gemeindeverbandes eingreift (zur Planungshoheit siehe BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 - 11 C 17.93 - NZV 1994, 493; zum Eigentumsrecht siehe BVerwG, Urteil vom 28. März 1996 - 7 C 35.95 - BVerwGE 101, 47 <51>). Eine vergleichbare wehrfähige Rechtsposition zugunsten des Klägers besteht vorliegend nicht.
- 14 aa) In der nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO bindenden Auslegung des § 9 Abs. 2 Satz 1 SOG LSA durch das Oberverwaltungsgericht begründet die Norm keine Schutzwirkung zugunsten eines Landkreises, wenn die unmittelbar durchgeführte Maßnahme rechtswidrig war. Denn deren Rechtmäßigkeit nach Maßgabe des § 9 Abs. 1 Satz 1 SOG LSA ist hiernach tatbestandliche Voraussetzung für den geltend gemachten Kostenerstattungsanspruch. Ist aber die Bewertung der unmittelbaren Ausführung als rechtswidrig seitens der Widerspruchsbehörde einer gerichtlichen Überprüfung auf Antrag des Klägers entzogen, kann für die rechtlich zwingende Folge der Aufhebung des hierauf bezogenen Kostenerstattungsanspruchs nichts anderes gelten. Die gleichen Erwägungen treffen für die Klage gegen die Aufhebung der Gebührenfestsetzung zu. Denn auch Gebühren dürfen für rechtswidrige Amtshandlungen nicht erhoben werden.
- 15 bb) Auch aus dem Verfassungsrecht kann der Kläger keine wehrfähigen Rechte für sich herleiten, insbesondere ergeben sich solche nicht aus der im Selbstverwaltungsrecht wurzelnden Finanzhoheit.

16 Art. 28 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG gewährleistet u.a. den Gemeindeverbänden das Recht zur eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens (BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 2 BvR 696/12 - BVerfGE 155, 310 Rn. 54 m.w.N.). Der Schutzbereich dieser Gewährleistung umfasst nicht einzelne Vermögenspositionen; ein Gemeindeverband kann sich daher nicht unmittelbar unter Berufung auf den verfassungsrechtlichen Schutz der Finanzhoheit dagegen wenden, dass ihm einzelne Einnahmen entzogen oder verwehrt werden (BVerwG, Urteil vom 15. Juni 2011 - 9 C 4.10 - BVerwGE 140, 34 Rn. 22). Zu den Grundlagen der verfassungsrechtlich garantierten finanziellen Eigenverantwortung gehört jedoch eine aufgabenadäquate Finanzausstattung des Gemeindeverbandes (BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 2 BvR 696/12 - BVerfGE 155, 310 Rn. 56). Diese setzt voraus, dass die verbandseigenen Finanzmittel ausreichen, um dem Gemeindeverband die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Erfüllung selbst gewählter Aufgaben zu ermöglichen. Die generell ausreichende, aufgabenangemessene Finanzausstattung der Selbstverwaltungskörperschaft ist im Land Sachsen-Anhalt dabei nach Maßgabe der beiden landesverfassungsrechtlichen Ausformungen der finanziellen Absicherung der Kommunen (Gemeinden und Landkreise; vgl. Art. 87 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt <LVerf LSA>), mithin der "Grundausstattung" nach Art. 88 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LVerf LSA) vom 16. Juli 1992 (GVBl. LSA S. 600) sowie des Mehrbelastungsausgleichs gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LVerf LSA), vom Landesgesetzgeber bereitzustellen (LVerfG LSA, Urteile vom 17. September 1998 - LVG 4/96 - NVwZ-RR 1999, 96 <98> und vom 26. November 2014 - LVG 12/13 - NVwZ 2015, 1131 <1132>). Ausgehend davon kann sich ein Gemeindeverband dann gegen finanzielle Belastungen durch staatliches Handeln wenden, wenn er eine nachhaltige, von ihm nicht mehr zu bewältigende und hinzunehmende Einengung seiner Finanzspielräume darlegt und nachweist (BVerwG, Urteile vom 25. März 1998 - 8 C 11.97 - BVerwGE 106, 280 <287> und vom 5. Dezember 2000 - 11 C 6.00 - BVerwGE 112, 253 <258>). Dieser Maßstab für eine Verletzung der Finanzhoheit eines Gemeindeverbandes gilt

nicht nur gegenüber normativen Regelungen, sondern auch bei Einzelmaßnahmen der Verwaltung (BVerwG, Urteil vom 15. Juni 2011 - 9 C 4.10 - BVerwGE 140, 34 Rn. 23).

- 17 Auch hiernach ist eine Verletzung der Finanzhoheit des Klägers ausgeschlossen. Denn das Oberverwaltungsgericht hat – mit für den Senat bindender Wirkung (§ 137 Abs. 2 VwGO) – festgestellt, dass die dem Kläger durch den Widerspruchsbescheid entstehenden finanziellen Folgelasten kein von ihm nicht mehr zu bewältigendes Maß erreichten.
- 18 2. Soweit das Oberverwaltungsgericht die Unzulässigkeit der Klage gegen die Regelungen im Widerspruchsbescheid zur Tragung der zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung entstandenen notwendigen Aufwendungen des Beigeladenen und zur Notwendigkeit der Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren ebenfalls mit dem Fehlen der Klagebefugnis begründet, begegnet diese rechtliche Einordnung zwar Bedenken; im Ergebnis erweist sich das Urteil aber auch insoweit als zutreffend (§ 144 Abs. 4 VwGO).
- 19 Hat sich an ein Vorverfahren ein gerichtliches Hauptsacheverfahren angeschlossen, verdrängt bzw. ersetzt eine gerichtliche Kostenentscheidung nach § 162 Abs. 1 VwGO infolge der dortigen Bezugnahme auf die Kosten des Vorverfahrens die Kostenentscheidung des Widerspruchsbescheids unmittelbar. Damit entfällt die Anwendbarkeit des § 80 VwVfG. Eine im Widerspruchsverfahren getroffene Kostengrundentscheidung sowie eine Zuziehungsentscheidung werden hinfällig (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2006 - 7 C 14.05 - Buchholz 310 § 162 VwGO Nr. 42). Folglich kann ein Kläger, wenn er – wie hier – den Widerspruchsbescheid zur Gänze anfechtet, durch die Entscheidung zur Kostentragung sowie über die Notwendigkeit der Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren nicht (mehr) in seinen Rechten verletzt werden, weil sich der Widerspruchsbescheid mit der Klageerhebung insoweit erledigt hat.
- 20 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 VwGO. Ihre Neufassung durch den Senat dient nur der Klarstellung, da Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen sind, dass die im

Widerspruchsbescheid getroffene Kostenentscheidung nach Abweisung der
hiergegen gerichteten Klage weiterhin Bestand hat.

Schipper

Brandt

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

Dr. Hammer

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47
Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG auf 94 347,30 € festgesetzt.

Schipper

Brandt

Dr. Decker