

Kostenerstattung für kommunale Rechnungsprüfung

SachsAnhKVG § 127 II, § 138 II, § 140 I SachsAnhGO § 127 II VwVfG § 35 ThürKO § 81 VwGO § 68 I 2

1. § 138 II SachsAnhKVG enthält keine Befugnis des Landkreises, die Kostenerstattung für die Rechnungsprüfung gegenüber der Gemeinde durch Verwaltungsakt geltend zu machen.

2. Ein Handeln durch Verwaltungsakt zwischen verschiedenen Hoheitsträgern ist grundsätzlich – abgesehen von gesetzlich geregelten Ausnahmen – nicht zulässig.

3. Voraussetzung für die Einleitung eines Vorverfahrens als Zulässigkeitsvoraussetzung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ist, dass objektiv ein Verwaltungsakt vorliegt bzw. begehrt wird. Ob der Verwaltungsakt – etwa mangels Verwaltungsaktbefugnis – rechtswidrig oder gar nichtig ist, ist für die Frage der Erforderlichkeit der Durchführung eines Vorverfahrens dagegen unerheblich. (zu 2 und 3 Orientierungssätze der Redaktion)

OVG Magdeburg, Beschl. v. 27. 5. 2020 – 4 L 54/20 (VG Magdeburg)

Zum Sachverhalt:

Der Fachdienst Rechnungsprüfung des Bekl. führte bei der Kl. im Frühjahr 2013 und im Herbst 2018 jeweils eine unvermutete Kassenprüfung durch. Mit der Erstellung der jeweiligen Prüfberichte setzte der Bekl. auf der Grundlage seiner Verwaltungskostensatzung unter dem 3. 6. 2013 Prüfgebühren i.H.v. insgesamt 2.016 € und mit Bescheid vom 11. 3. 2019 unter Hinweis auf § 140 I Nr. 3 und 4 i. V. m. § 138 II SachsAnhKVG Prüfgebühren i.H.v. 2.496 € auf der Grundlage seiner Verwaltungskostensatzung fest.

Die Kl. hat gegen die Bescheide jeweils gemäß der beigefügten Rechtsbehelfsbelehrungen Klage erhoben. Das VG hat die

OVG Magdeburg: Kostenerstattung für kommunale Rechnungsprüfung(LKV 2020, 373)	374
---	-----

angefochtenen Bescheide mit Urteil vom 27. 2. 2020 – 9 A 126/19 MD – aufgehoben. Der Antrag des Bekl. auf Zulassung der Berufung gegen das angefochtene Urteil blieb ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

Der Antrag des Bekl. auf Zulassung der Berufung gegen das angefochtene Urteil des VG hat keinen Erfolg, weil die Darlegungen, auf deren Prüfung der *Senat* beschränkt ist (§ 124 a IV 4, V 2 VwGO), nicht geeignet sind, die Annahme der geltend gemachten Zulassungsgründe gemäß § 124 II Nrn. 1 und 3 zu rechtfertigen.

1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des VG gem. § 124 II Nr. 1 VwGO bestehen, wenn der Rechtsmittelführer im Zulassungsverfahren einen einzelnen tragenden Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten infrage stellt (vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 3. 3. 2004 – 1 BvR 461/03, *BVerfGE* 110, 77 [83]). Schlüssige Gegenargumente in diesem Sinn liegen dann vor, wenn substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände dargelegt werden, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung (im Ergebnis) unrichtig ist (vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 20. 12. 2010 – 1 BvR 2011/10, juris, Rn. 19). Daran fehlt es hier.

a) Das VG hat die Gebührenbescheide des Bekl. vom 3. 6. 2013 sowie vom 11. 3. 2019 aufgehoben und zur Begründung ausgeführt, der Bekl. sei nicht berechtigt gewesen, Kosten für Rechnungsprüfungen mittels der streitigen Bescheide festzusetzen. Der auf § 127 II SachsAnhGO bzw. § 138 II SachsAnhKVG beruhende öffentlich-rechtliche Kostenerstattungsanspruch könne nicht mittels Verwaltungsakts durchgesetzt werden, weil sich vorliegend zwei Rechtsträger des öffentlichen Rechts (Landkreis und Gemeinde) in ihrer Eigenschaft als Hoheitsträger gegenüberstünden. In derartigen Konstellationen komme ein Handeln durch Verwaltungsakt mangels eines Subordinationsverhältnisses nicht in Betracht, es sei denn, die Verwaltungsaktbefugnis sei ausdrücklich gesetzlich vorgesehen. § 127 II SachsAnhGO bzw. § 138 II SachsAnhKVG lasse sich allerdings keine explizite Handlungsbefugnis entnehmen, die Kosten für die Rechnungsprüfungen gegenüber einer Gemeinde in Form eines Bescheids festzusetzen. Ein Subordinationsverhältnis und eine daraus folgende (implizite) Verwaltungsaktbefugnis folge hier auch nicht aus anderen Regelungen oder aus der „Natur der Sache“. Der Bekl. sei darauf verwiesen, seinen Kostenansatz im Wege der Kostenrechnung geltend zu machen und notfalls im Wege einer Leistungsklage durchzusetzen.

b) Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit dieser Ausführungen wirft das Zulassungsvorbringen nicht auf.

aa) Dies gilt zunächst für den Einwand, ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch sei vorliegend nicht gegeben, weil dieser eine Vermögensverschiebung ohne rechtlichen Grund voraussetze; der Bekl. sei allerdings nicht ohne Rechtsgrund, sondern aufgrund von § 127 SachsAnhGO bzw. § 138 SachsAnhKVG tätig geworden. Insoweit erschließt sich bereits nicht, weshalb das Fehlen der Voraussetzungen eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs die tragende Auffassung des VG in Zweifel ziehen sollte, es fehle vorliegend an der Befugnis, durch Verwaltungsakt zu handeln. Im Übrigen hat das VG den Bekl. zur Geltendmachung seines Anspruchs nicht auf den (allgemeinen) öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch – ein Institut des Staatshaftungsrechts (vgl. *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl. [2013], S. 529 ff.) – verwiesen, sondern auf den auf § 127 II SachsAnhGO bzw. § 138 II SachsAnhKVG beruhenden „öffentlich-rechtlichen Kostenerstattungsanspruch“ („...„Dem Kläger [gemeint: Bekl.] ist es möglich, seinen Kostenansatz im Wege der Kostenrechnung geltend zu machen und notfalls im Wege einer Leistungsklage durchzusetzen.“). Insoweit ist das VG nicht davon ausgegangen, dass der Bekl. die Rechnungsprüfung „rechtsgrundlos“ durchgeführt habe, sondern aufgrund der entsprechenden Aufgabenzuweisung in § 127 II SachsAnhGO bzw. § 138 II SachsAnhKVG (...).

bb) Nicht weiterführend ist vorliegend der Verweis auf die Rechtslage in Thüringen und Hessen, wonach die Landkreise, die die Rechnungsprüfung für die Gemeinden durchführten, befugt seien, Prüfungsgebühren durch Verwaltungsakt auf Grundlage einer Satzung zu erheben. Der Bekl. übersieht die insoweit abweichende Rechtslage in diesen Ländern. So heißt es in § 81 II 1 ThürKO, dass Landkreise, deren Rechnungsprüfungsämter nach § 81 I 3 ThürKO tätig werden, hierfür Gebühren nach Maßgabe einer Gebührensatzung erheben. § 129 S. 4 HGO lautet: „Zum Ausgleich der Kosten, die dem Landkreis durch diese Prüfungstätigkeit entstehen, können Prüfungsgebühren erhoben werden“. Diese Normen enthalten ausdrückliche Befugnisse für die Erhebung von Prüfungsgebühren (durch Verwaltungsakt), die in § 127 II SachsAnhGO bzw. § 138 II SachsAnhKVG fehlen, wo stattdessen ein Kostenerstattungsanspruch normiert wird. Mangels Befugnis zur Gebührenerhebung fehlt es zugleich an der Verwaltungsaktbefugnis, die nach (zutreffender) Auffassung des VG allerdings Voraussetzung für das Handeln durch Verwaltungsakt ist. Aus der Kommentierung von *Stelkens* ergibt sich entgegen der Auffassung des Bekl. nichts anderes, soweit es dort heißt, Verwaltungsträger können (Hervorhebung im Original) im Verhältnis

zueinander auch Regelungen i. S. d. § 35 VwVfG erlassen. Denn weiter wird ausgeführt, die Fähigkeit zum Erlass eines Verwaltungsakts sage nichts über die Berechtigung für diese Handlungsform aus (vgl. *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 9. Aufl. [2018], § 35 Rn. 187). Die Befugnis zur Gebührenerhebung oder eine sonstige Verwaltungsaktbefugnis lässt sich – wie ausgeführt – § 127 II SachsAnhGO bzw. § 138 II SachsAnhKVG nicht entnehmen. Dem entsprechend führt auch der Verweis des Bekl. auf ein Urteil des *VG Meiningen* vom 23. 1. 2007 (2 K 484/04) nicht weiter, weil sich dieses auf die Rechtslage in Thüringen (§ 81 ThürKO) bezieht.

cc) Soweit der Bekl. ausführt, die Aufgabe zur Rechnungsprüfung nach § 127 II SachsAnhGO bzw. § 138 II SachsAnhKVG könne nur als Pflichtaufgabe des Landkreises verstanden werden, die als von der Klägerin veranlasste Amtshandlung i. S. v. § 4 I SachsAnhKAG den Bekl. auch zur Erhebung von Gebühren auf satzungsrechtlicher Grundlage berechtige, ist auch dies

OVG Magdeburg: Kostenerstattung für kommunale Rechnungsprüfung(LKV 2020, 373)

375

unbehelflich. Es handelt sich hierbei letztlich um eine *petitio principii*, mit der die ganz überwiegende und auch vom *VG* vertretene Auffassung, ein Handeln durch Verwaltungsakt komme zwischen verschiedenen Hoheitsträgern grundsätzlich – abgesehen von gesetzlich geregelten Ausnahmen – nicht in Betracht (vgl. *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 9. Aufl. [2018], § 35 Rn. 185 f., m. w. N.; explizit zur Geltendmachung von Geldleistungsansprüchen zwischen Verwaltungsträgern auch *Schoch*, Jura 2010, 670 [676]), nicht substantiiert in Zweifel gezogen wird. Im Übrigen deutet die Formulierung, die Rechnungsprüfung obliege dem Rechnungsprüfungsamt des Landkreises „auf Kosten der Gemeinde“ (§ 127 II SachsAnhGO bzw. § 138 II SachsAnhKVG) eher darauf hin, dass der Landkreis hier anstelle der Gemeinde tätig wird, das heißt eine Aufgabe der Gemeinde wahrnimmt und keine eigene (Pflicht-)Aufgabe (vgl. *Kraft-Zörcher/Neubauer*, LKV 2000, 528 [531], zur entsprechenden Formulierung in § 114 III Bbg LKO).

dd) Schließlich greift auch der Einwand nicht durch, es sei widersprüchlich, wenn das *VG* einerseits die Auffassung vertrete, die Rechnungsprüfungsgebühren seien nicht in Form eines Verwaltungsakts zu erheben, andererseits jedoch bemängele, dass das erforderliche Vorverfahren gem. §§ 68 ff. VwGO nicht durchgeführt worden sei. Dem ist nicht zu folgen. Das Vorverfahren als Zulässigkeitsvoraussetzung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ist – sofern nicht ausnahmsweise etwas anderes gesetzlich bestimmt ist (§ 68 I 2 VwGO) – stets durchzuführen, wenn ein Verwaltungsakt angefochten oder der Erlass eines Verwaltungsaktes begehrt wird. Voraussetzung für die Einleitung eines Vorverfahrens ist also, dass objektiv ein Verwaltungsakt vorliegt bzw. begehrt wird. Ob der Verwaltungsakt – etwa mangels Verwaltungsaktbefugnis – rechtswidrig oder gar nichtig ist, ist für die Frage der Erforderlichkeit der Durchführung eines Vorverfahrens dagegen unerheblich (vgl. *Dolde/Porsch*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, § 68 Rn. 5 [Oktober 2014], m. w. N.). Dass der Bekl. seine bisherige Rechtsauffassung mit Blick auf § 8 a II Nr. 4 b AG SachsAnhVwGO korrigiert hat, ist vor diesem Hintergrund ohne Relevanz.

2. Die Berufung ist auch nicht wegen der geltend gemachten grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache nach § 124 II Nr. 3 VwGO zuzulassen.

Von grundsätzlicher Bedeutung i. S. v. § 124 II Nr. 3 VwGO ist eine Rechtssache, wenn sie eine rechtliche oder tatsächliche Frage aufwirft, die für die Berufungsinstanz entscheidungserheblich und i. S. d. Rechtseinheit klärungsbedürftig ist (vgl. *BVerfG*, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 11. 2. 2008 – 2 BvR 2575/07, juris, Rn. 12; *OVG Magdeburg*, Beschl. v. 28. 11. 2016 – 4 L 46/16, juris, Rn. 9). Zur Darlegung des Zulassungsgrundes ist die Frage auszuformulieren und substantiiert auszuführen, warum sie für klärungsbedürftig und entscheidungserheblich gehalten und aus welchen Gründen ihr Bedeutung über den Einzelfall hinaus zugemessen wird. Ist die

aufgeworfene Frage eine Rechtsfrage, so ist ihre Klärungsbedürftigkeit nicht schon allein deshalb zu bejahen, weil sie bislang nicht obergerichtlich oder höchstrichterlich entschieden ist. Nach der Zielsetzung des Zulassungsrechts ist vielmehr Voraussetzung, dass aus Gründen der Einheit oder Fortentwicklung des Rechts eine obergerichtliche oder höchstrichterliche Entscheidung geboten ist. Die Klärungsbedürftigkeit fehlt deshalb, wenn sich die als grundsätzlich bedeutsam bezeichnete Frage entweder schon auf der Grundlage des Gesetzeswortlauts nach allgemeinen Auslegungsmethoden oder aber (ggf. ergänzend) auf der Basis bereits vorliegender Rechtsprechung ohne weiteres beantworten lässt.

Nach diesen Grundsätzen ist die von dem Bekl. aufgeworfene Rechtsfrage,

„ob die Landkreise als Ausgleich der dafür anfallenden Kosten von den geprüften Gemeinden auf der Grundlage des § 138 SachsAnhKVG i. V. m. §§ 2, 4 SachsAnhKAG i. V. m. einer Verwaltungsgebührensatzung mittels Verwaltungsakt/Gebührenbescheid oder auf andere Art und Weise Kosten erheben dürfen/müssen“,

nicht klärungsbedürftig, denn sie lässt sich ohne weiteres aufgrund der vorliegenden Rechtsprechung und des Gesetzeswortlauts beantworten. Es entspricht – wie ausgeführt – der ganz überwiegenden Auffassung in Rechtsprechung und Literatur, dass ein Handeln durch Verwaltungsakt zwischen verschiedenen Hoheitsträgern grundsätzlich – abgesehen von gesetzlich geregelten Ausnahmen – nicht zulässig ist (vgl. *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 9. Aufl. [2018], § 35 Rn. 185 f., m. w. N.; explizit zur Geltendmachung von Geldleistungsansprüchen zwischen Verwaltungsträgern auch *Schoch*, Jura 2010, 670 [677]). § 138 II SachsAnhKVG lässt – im Gegensatz zu entsprechenden Kostenregelungen anderer Länder (§ 81 II 1 ThürKO, § 129 S. 4 HGO) – ein Handeln durch Verwaltungsakt gerade nicht zu. Danach ist der Landkreis nach zutreffender Ansicht des VG darauf verwiesen, den Anspruch auf Erstattung der Kosten für die „auf Kosten der Gemeinde“ durchgeführte Rechnungsprüfung im Wege einer Kostenrechnung geltend zu machen und notfalls im Wege der Leistungsklage durchzusetzen.