Titel:

Vorauszahlung auf Verbesserungsbeitrag, Kein ordnungsgemäßes Vorverfahren durchgeführt, Widerspruchseinlegung in fremden Namen, Abgrenzung Stellvertretung und Erklärungsbote, Kein Nachweis der Vertretungsmacht im Außenverhältnis nach Aufforderung durch die Widerspruchsbehörde gegenüber dem Widerspruchsführer

Normenketten:

VwGO § 68 Abs. 1 S. 1
VwGO § 70 Abs. 1
BayVwVfG Art. 14 Abs. 1 S. 1
BayVwVfG Art. 14 Abs. 1 S. 3
BGB § 177 Abs. 2 S. 1
BGB § 180 S. 2

Schlagworte:

Vorauszahlung auf Verbesserungsbeitrag, Kein ordnungsgemäßes Vorverfahren durchgeführt, Widerspruchseinlegung in fremden Namen, Abgrenzung Stellvertretung und Erklärungsbote, Kein Nachweis der Vertretungsmacht im Außenverhältnis nach Aufforderung durch die Widerspruchsbehörde gegenüber dem Widerspruchsführer

Fundstelle:

BeckRS 2024, 29686

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110% des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Tatbestand

1
Der Kläger wendet sich mit seiner Klage gegen einen Vorausleistungsbescheid der Beklagten bezüglich der Verbesserung der gemeindlichen Entwässerungseinrichtung.

2
Der Kläger ist Eigentümer des Grundstücks Flur-Nr. …5, Gemarkung …, welches an die gemeindliche Entwässerungseinrichtung angeschlossen ist.

3
Die Beklagte betreibt gemäß § 1 Abs. 1 der Satzung für die öffentliche Entwässerungseinrichtung der Gemeinde O, vom 3. November 2017 (Entwässerungssatzung – EWS) eine öffentliche Einrichtung zur Abwasserbeseitigung. Nach § 1 Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung der Gemeinde O, vom 3. November 2017 (BGS/EWS) erhebt sie zur Deckung ihres Aufwandes für die Herstellung der Entwässerungseinrichtung einen Beitrag. Mit Änderungssatzung vom 26. Oktober 2022 erhielt § 6 BGS/EWS die neue Fassung, dass der vorläufige Beitrag pro Quadratmeter Geschossfläche 22,51 Euro betrage. Aufgrund ihrer Beitragssatzung für die Verbesserung und Erneuerung der Entwässerungseinrichtung (VES-EWS), die am 5. November 2019 bekanntgemacht wurde, erhebt sie ferner einen Beitrag zur Deckung ihres Aufwandes für die Verbesserung und Erneuerung der Entwässerungseinrichtung, deren Maßnahmen in § 1 VES-EWS im Einzelnen aufgezählt werden.

4
Am 29. Juli 2020 erließ die Beklagte für das streitgegenständliche Grundstück einen „Beitragsbescheid (Vorausleistungen)“, in welchem gegenüber dem Kläger für die Verbesserung und Erneuerung der gemeindlichen Entwässerungseinrichtung ein „Beitrag“ in Höhe von 4.000,38 Euro „festgesetzt“ wurde (Nr. 1 des Bescheids). Die Fälligkeit des Gesamtbetrags wurde auf zwei Teilbeträge von 2.000,19 Euro aufgeteilt (Nr. 3 und Nr. 4 des Bescheids, jeweils am 2.9.2020 und 2.9.2021).

5
Am 28. August 2020 ging ein per E-Mail und Fax gesendetes Widerspruchsschreiben bei der Beklagten ein, das am Ende mit dem Namen des Klägers schließt und die Zusätze „pro abs.“ (pro absente) und „Rechtsanwalt“ sowie eine unleserliche Unterschrift enthält. Das Briefpapier des Anschreibens gehört zu der Rechtsanwaltskanzlei, bei der seitlich rechts auf dem Papier auch der Name des Klägers aufgeführt ist. Mit Anschreiben vom 4. November 2020, das dem Kläger am 5. November 2020 mittels Postzustellungsurkunde an seiner Privatanschrift zugestellt wurde, forderte das Landratsamt R, als Widerspruchsbehörde den Kläger unter Fristsetzung zum 27. November 2020 auf, „die entsprechende Vollmacht“ hinsichtlich des Widerspruchsschreibens vom 28. August 2020 vorzulegen. Zur Wahrung der Schriftform sei grundsätzlich die eigenhändige Unterschrift des Beitragsschuldners oder dessen Bevollmächtigten erforderlich. Allem Anschein nach handele es sich aufgrund der Zusätze „pro absente“ und „Rechtsanwalt“ bei der Unterschrift auf dem Widerspruchsschreiben vom 28. August 2020 nicht um die eigenhändige Unterschrift des Klägers, sondern um die eines anderen Rechtsanwaltes der Rechtsanwaltskanzlei M. Ob derjenige Rechtsanwalt, welcher für den Kläger unterschrieben habe, von ihm zum Zeitpunkt der Widerspruchseinlegung bevollmächtigt gewesen sei, könne nicht ohne Weiteres festgestellt werden. Auch aus den sonstigen Unterlagen oder aus den besonderen Umständen des Einzelfalles ergebe sich nicht ohne Rückfrage beziehungsweise Beweiserhebung zweifelsfrei, dass die Erklärung vom Widerspruchsführer herrühre und mit dessen Wissen in den Verkehr gelangt sei. Nachdem der Kläger auf das Anschreiben des Landratsamts R, vom 4. November 2020 nicht reagierte, wies dieses mit Bescheid vom 20. Mai 2021, zugestellt am 28. Mai 2021, den Widerspruch zurück. Zur Begründung wird ausgeführt, dass der Widerspruch als unzulässig zurückzuweisen gewesen sei, weil der Kläger auch auf Aufforderung unter Fristsetzung keine Vollmacht vorgelegt habe.

6
Der Kläger hat am 28. Juni 2021 Klage gegen den Bescheid der Beklagten vom 29. Juli 2020 erhoben und beantragt (sinngemäß),

7
den Beitragsbescheid (Vorausleistungen) der Beklagten vom 29. Juli 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 20. Mai 2021 aufzuheben.

8
Zur Begründung der Klage wird mit Schriftsatz vom 2. Mai 2024 im Wesentlichen vorgetragen, dass die VES-EWS der Beklagten vom 17. September 2019 einer rechtlichen Prüfung nicht standhalte und daher als nichtig zu beurteilen sei. Es sei davon auszugehen, dass bis zum Erlass der VES-EWS vom 17. September 2019 wirksames Satzungsrecht der Beklagten nicht vorhanden gewesen sei und demzufolge Verbesserungsbeiträge nicht hätten entstehen können. Ergänzend werde darauf hingewiesen, dass die Verbesserungsmaßnahme mittlerweile abgeschlossen und demnach die Erhebung von Verbesserungsbeiträgen nicht mehr möglich sei. Überdies sei fraglich, ob es sich vorliegend um eine Verbesserungs- oder Erneuerungsmaßnahme handele. Schließlich seien die durch die Verbesserungs- oder Erneuerungsmaßnahme entstandenen Kosten nicht als beitragsfähiger Investitionsaufwand anzusehen. Die Globalberechnung der Beklagten sei fehlerhaft, weil ihr in schuldhafter Weise Fördermittel des Freistaats Bayern in Millionenhöhe entgangen seien.

9
Die Beklagte beantragt mit Schriftsatz vom 25. August 2021,

10
die Klage abzuweisen.

11
Eine nähere Begründung des Klageabweisungsantrags erfolgte nicht.

12
Bereits mit gerichtlichem Anschreiben vom 11. April 2024, zugestellt jeweils am 11. und 12. April 2024, wurden die Beteiligten gemäß § 84 Abs. 1 Satz 2 VwGO zu einer Entscheidung durch Gerichtsbescheid angehört. Hierauf reagierte der Kläger mit der oben erwähnten Klagebegründung vom 2. Mai 2024 sowie die Beklagte mit Schriftsatz vom 18. April 2024.

13
Mit Beschluss vom 30. April 2024 wurde der Rechtsstreit gemäß § 6 Abs. 1 VwGO auf den Berichterstatter zur Entscheidung als Einzelrichter übertragen.

14
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte sowie die beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

15
Über die Klage kann nach Anhörung (§ 84 Abs. 1 Satz 2 VwGO) der Beteiligten durch Gerichtsbescheid entschieden werden, weil die Sache keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten aufweist und der Sachverhalt geklärt ist (§ 84 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

16
1. Die Klage hat keinen Erfolg, weil sie bereits aufgrund nicht ordnungsgemäß durchgeführten Vorverfahrens (vgl. § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO) unzulässig ist.

17
Gemäß § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind vor Erhebung der Anfechtungsklage Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Das Widerspruchsverfahren entfiel vorliegend nicht nach § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO i.V.m. Art. 15 Abs. 2 BayAGVwGO (i.d.F. vom 1.6.2015 – 30.4.2022), da es sich beim streitgegenständlichen Vorausleistungsbescheid um einen Verwaltungsakt aus dem Bereich des Kommunalabgabenrechts handelte, bei dem gemäß Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayAGVwGO (i.d.F. vom 1.6.2015 – 30.4.2022) fakultativ ein Widerspruchsverfahren durchgeführt werden konnte. Mit dem am 28. August 2020 bei der Beklagten eingegangenen Schreiben wurde ein solches Widerspruchsverfahren auch angestoßen.

18
a) Zur ordnungsgemäßen Durchführung des Widerspruchsverfahrens gehört insbesondere die frist- und formgerechte Einlegung des Widerspruchs innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts gegenüber dem Beschwerten gemäß § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Nach § 14 Abs. 1 Satz 1 VwVfG beziehungsweise Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG kann sich dabei ein Beteiligter durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen. Die Vertretung durch einen Bevollmächtigten erfordert dabei nicht, dass eine schriftliche Vollmacht vorgelegt wird. Die Vorlage der Vollmacht ist nicht Voraussetzung der Vertretungsbefugnis, sondern dient – wie sich aus § 14 Abs. 1 Satz 3 VwVfG beziehungsweise Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG ergibt – allein dessen Nachweis (vgl. BVerwG, B.v. 18.7.2022 – 3 B 37.21 – juris Rn. 52; B.v. 13.7.2007 – 8 B 28.07 – juris Rn. 6 m.w.N.). Sie kann auch mündlich erfolgen beziehungsweise konkludent erteilt werden (vgl. BayVGH, B.v. 9.3.2020 – 8 AS 19.40041 – juris Rn. 16; B.v. 28.2.2020 – 10 C 20.32 – juris Rn. 14, jeweils m.w.N.). Eine Einschränkung des § 14 Abs. 1 Satz 3 VwVfG beziehungsweise Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG auf bestimmte Situationen oder einen Ausschluss für den Fall, dass es sich bei dem Bevollmächtigten um einen Rechtsanwalt handelt, sehen die genannten Vorschriften nicht vor, da sie keine Entsprechung zu § 67 Abs. 6 Satz 4 VwGO enthalten (vgl. BVerwG, B.v. 18.7.2022 – 3 B 37.21 – juris Rn. 52; a.A. wohl VG Potsdam, U.v. 31.7.2000 – 4 K 3602/97 = NVwZ-RR 2001, 285). In Ermangelung einer weitergehenden Regelung in Art. 14 BayVwVfG richtet sich die Erteilung einer Vollmacht entsprechend der §§ 164 ff. BGB (vgl. hinsichtlich der inhaltlich identischen Vorschrift im baden-württembergischen Landesrecht: VGH BW, U.v. 17.12.2021 – 1 S 2416/20 – juris Rn. 38 m.w.N.; vgl. auch BVerwG, B.v. 13.7.2007 – 8 B 28.07 – juris Rn. 5: „[a]ls sie der Lückenfüllung nichtrevisiblen Landesrecht dienen könnten“). Demnach entspricht es anerkannter Rechtsauffassung, dass nicht nur eine Aufforderung der Behörde an den Bevollmächtigten gemäß § 14 Abs. 1 Satz 3 VwVfG beziehungsweise Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG, sondern auch an den Vertretenen bei Zweifeln des Bestehens über die Vollmacht oder deren Umfang gemäß § 180 Satz 2, § 177 Abs. 2 BGB ergehen kann, um der Behörde

Klarheit über das Vorliegen der Vertretungsbefugnis zu verschaffen (vgl. BVerwG, U.v. 13.9.2001 – 7 C 30.00 – juris Rn. 20 a.E.; VG Frankfurt (Oder), U.v. 17.12.2019 – 3 K 1165/15 – juris Rn. 29; VG Meiningen, U.v. 16.2.2017 – 8 K 257/16 Me – juris Rn. 18; in diese Richtung zu verstehend wohl auch Geis in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 4. EL November 2023, § 14 VwVfG Rn. 18: „[o]der den Beteiligten zur Erklärung zum Bestehen der Vollmacht gegenüber der Behörde auffordern“). Bei einem einseitigen Rechtsgeschäft – dem dürfte die Einlegung eines Widerspruchs im Verwaltungsverfahren entsprechen – ist eine Vertretung ohne Vertretungsmacht nach § 180 Satz 1 BGB grundsätzlich unzulässig (vgl. VG Frankfurt (Oder), U.v. 17.12.2019 – 3 K 1165/15 – juris Rn. 29). Auch wenn die Behörde die Erklärung einstweilen zulässt, erfordert das Bedürfnis von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, die Frage der wirksamen Bevollmächtigung eines Vertreters und den Zustand schwebender Unwirksamkeit von Rechtshandlungen zu einem bestimmten Zeitpunkt enden zu lassen (vgl. VG Frankfurt (Oder), a.a.O., Rn. 29). Spätestens mit der Zurückweisung des Widerspruchs als unzulässig ist daher auch eine rückwirkende Heilung des Vertretungsmangels ausgeschlossen (vgl. BVerwG, B.v. 18.7.2022 – 3 B 37.21 – juris Rn. 50).

19

b) Unter Berücksichtigung dieser Maßgaben hat das Landratsamt R, den Widerspruch in rechtlich nicht zu beanstandender Weise als unzulässig zurückgewiesen. Das Gericht hegt bereits deutliche Zweifel, ob mit dem am 28. August 2020 eingegangenen Widerspruchsschreiben und dessen äußerlich erkennbaren Inhalt überhaupt eine Vertretung des Klägers im Sinn der §§ 164 ff. BGB (und damit weitergehend im Sinn von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG) erfolgt ist. Hierfür wäre bereits im Ausgangspunkt erforderlich gewesen, dass ein Vertreter in offener Weise gegenüber dem Erklärungsadressaten in eigenem Namen eine Erklärung abgegeben hätte, die für den Kläger wirken sollte (vgl. allg. dazu Schubert in MünchKommBGB, 9. Aufl. 2021, § 164 Rn. 11). Vorliegend spricht einiges dafür, dass der Unterzeichner des Widerspruchsschreibens nicht als Vertreter des Klägers, sondern lediglich als dessen Erklärungsbote aufgetreten ist. Anders als ein Stellvertreter, der offen gegenüber dem Geschäftspartner auftritt und eine eigene Willenserklärung abgibt, übermittelt ein Bote nur eine fremde Willenserklärung (vgl. zu den Abgrenzungskriterien Schubert in MünchKommBGB, 9. Aufl. 2021, § 164 Rn. 79 ff.). Von Letzterem geht das Gericht nach den aus dem Widerspruchsschreiben erkennbaren Umständen aus. Da das Widerspruchsschreiben nach der Grußformel mit dem Namen des Klägers (in Maschinenschrift) schließt, sind die auf dem Schreiben ersichtlichen Zusätze „pro abs.“ und „Rechtsanwalt“ sowie die dort befindliche – nicht leserliche – Unterschrift dahingehend zu interpretieren, dass der Unterzeichner nicht mit dem Kläger personenidentisch ist und Ersterer keine eigene (Willens-)Erklärung abgeben wollte. Auch inhaltlich legt das Gericht die Formulierung „pro absente“ dahingehend aus, dass durch das Tätigwerden des Unterzeichners lediglich die Erklärung des Klägers der Einlegung eines Widerspruchs überbracht werden sollte. Jedenfalls ist nicht erkennbar, dass der Unterzeichner mit seiner Unterschrift und den Zusätzen „pro absente“ und „Rechtsanwalt“ tatsächlich die volle (rechtliche) Verantwortung für den Inhalt des Widerspruchsschreibens übernehmen wollte (vgl. zum Rechtsmittelkontext BGH, B.v. 19.6.2007 – VI ZB 81/05 – juris Rn. 4 m.w.N.). Hätte der Unterzeichner wirklich als Vertreter des Klägers im Widerspruchsverfahren auftreten wollen, hätte er dies nicht nur sprachlich in anderer Weise zum Ausdruck gebracht (etwa durch „namens und im Auftrag (…) und unter anwaltlicher Versicherung der ordnungsgemäßen Bevollmächtigung“), sondern dies insbesondere auch unter Offenlegung seiner Identität gezeigt, weil in diesem Fall sowohl Ausgangs- als auch Widerspruchsbehörde sich an ihn hätten wenden (vgl. Art. 14 Abs. 3 Satz 1 BayVwVfG) beziehungsweise Zustellungen (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 VwZVG) an ihn richten müssen.

20

Danach fehlt es vorliegend bereits an der Schriftlichkeit des Widerspruchs im Sinn von § 70 Abs. 1 VwGO, da eine eigenhändige Unterschrift des Klägers nicht vorliegt und auch keine wirksame Vertretung im Sinn der §§ 164 ff. BGB i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG erfolgt ist (vgl. VGH BW, U.v. 17.12.2021 – 1 S 2416/20 – juris Rn. 30 m.w.N.; Wöckel in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2022, § 70 Rn. 2). Vorliegend kann auch nicht mit dem am 28. August 2020 bei der Beklagten eingegangenen Schreiben ohne die Notwendigkeit einer Rückfrage oder Beweiserhebung davon ausgegangen werden, dass dieses vom Kläger herrührte und mit dessen Willen in den Verkehr gebracht wurde (vgl. VGH BW, U.v. 17.12.2021 – 1 S 2416/20 – juris Rn. 30 m.w.N.). Der äußerlich erkennbare Inhalt dieses Schreibens (mit den Zusätzen „pro abs.“ und „Rechtsanwalt“), bei dem personenmäßig Unterzeichnender und inhaltlich Erklärender auseinanderfallen (sollten), hat beim Landratsamt R, nachvollziehbar Klärungsbedarf ausgelöst, was bereits mit Blick auf die Abgrenzung Stellvertretung/Erklärungsbotenschaft nicht unwesentlich war. Weitergehend dazu war das Widerspruchsschreiben auch nicht ohne weitere Nachfrage oder Beweiserhebung von sich

heraus insofern verständlich, als für das Landratsamt R, jedenfalls unklar war, wer tatsächlich als Vertreter für den Kläger aufgetreten sein soll (was im Kontext des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 BayVwVfG relevant ist).

21
Unabhängig davon geht das Gericht – selbstständig tragend – davon aus, dass selbst für den Fall der Annahme einer Vertretung des Klägers im Sinn der §§ 164 ff. BGB der am 28. August 2020 eingegangene Widerspruch dem Kläger nicht rechtlich zugerechnet werden kann. Denn auch wenn das Schreiben des Landratsamts R, vom 4. November 2020 wohl rechtstechnisch nicht als Aufforderung im Sinn von Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG verstanden werden kann (dieses hätte an den „Bevollmächtigten“ gerichtet werden müssen, der aber vorliegend, wie ausgeführt, dem Landratsamt namentlich nicht bekannt war), stellt es sich jedenfalls als eine Aufforderung im Sinn von § 180 Satz 2, § 177 Abs. 2 BGB dar (vgl. dazu nochmals BVerwG, U.v. 13.9.2001 – 7 C 30.00 – juris Rn. 20 a.E.), auf welche der Kläger innerhalb der gesetzten Frist zwingend hätte reagieren können und müssen. Dies ist nicht geschehen, sodass der Kläger das Landratsamt R, wissentlich über die tatsächlichen Hintergründe des bei der Beklagten am 28. August 2020 eingegangenen Widerspruchsschreibens im Unklaren gelassen hat. Bei dieser Sachlage ist die schlussendliche Reaktion des Landratsamts R, , nicht in eine inhaltliche Sachprüfung einzutreten und den Widerspruch als unzulässig zurückzuweisen, rechtlich nicht zu beanstanden gewesen.

22
Nach allem war daher die Klage insgesamt als unzulässig abzuweisen, weshalb sich ein rechtliches Eingehen auf die schriftsätzlichen Ausführungen des Klägers vom 2. Mai 2024 erübrigt. Dieses Ergebnis kann für den Kläger auch nicht überraschend kommen, da sich ihm anhand der Begründung des Widerspruchsbescheids hätte aufdrängen müssen, dass die Zulässigkeit seiner Klage wenigstens problematisch sein könnte.

23
2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 84 Abs. 1 Satz 3, § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 84 Abs. 1 Satz 3, § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.