



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 9 B 21.15
OVG 5 A 205/11

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 17. November 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher und Steinkühler

beschlossen:

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung
der Revision in dem Urteil des Sächsischen Oberverwal-
tungsgerichts vom 22. Oktober 2014 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf
166,69 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die Beschwerde kann keinen Erfolg haben. Sie führt weder auf einen Verfah-
rensmangel (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) noch lässt sie erkennen, dass die
Rechtssache grundsätzliche Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) hat.
- 2 1. a) Die Beschwerde rügt, das Oberverwaltungsgericht habe den Anspruch des
Klägers auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO) und
die Aufklärungspflicht (§ 86 Abs. 1 VwGO) verletzt, weil es den Vortrag des
Klägers, die dem Beklagten durch die Geschäftsbesorgung entstandenen Kos-
ten seien weit überdurchschnittlich, unberücksichtigt und eine entsprechende
Sachverhaltsaufklärung unterlassen habe, obwohl mit Schriftsatz vom
14. Oktober 2014 die höheren Kosten explizit dargestellt worden seien. Hierin
liege auch eine Verletzung der Begründungspflicht (§ 108 Abs. 1 Satz 2
VwGO). Mit diesem Vorbringen hat die Beschwerde einen Verfahrensverstoß
nicht hinreichend dargelegt (§ 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO).
- 3 Das Oberverwaltungsgericht hat die Behauptung des Klägers, ihm seien durch
die Geschäftsbesorgung weit überhöhte Kosten in Rechnung gestellt worden,
im Tatbestand des angegriffenen Urteils wiedergegeben (UA Rn. 15). In den
Entscheidungsgründen hat es die Frage der Angemessenheit der Kosten der

Geschäftsbesorgung ebenfalls behandelt (UA Rn. 37, 39). Dass es dabei nicht ausdrücklich auch auf das Argument eingegangen ist, dass gemessen am Umsatz der Energie- und Wasserversorgungsgesellschaft K. (e. K.) die in Rechnung gestellten Kosten der Geschäftsbesorgung überhöht seien, rechtfertigt nicht die Annahme, dieses Vorbringen sei trotz seiner Erwähnung im Tatbestand bei der Entscheidung nicht berücksichtigt worden. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ist grundsätzlich - und so auch hier - davon auszugehen, dass die Gerichte das Vorbringen der Beteiligten zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen haben. Das gilt auch für Vorbringen, das in den Entscheidungsgründen nicht erörtert ist. Das Gericht muss sich in seinem Urteil nicht mit jedem Vortrag auseinandersetzen. Es darf sich auf die Gründe beschränken, die für seine Entscheidung leitend gewesen sind. Aus einem Schweigen der Urteilsgründe zu Einzelheiten des Prozessstoffes allein kann noch nicht der Schluss gezogen werden, das Gericht habe diese nicht zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen (vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 5. Februar 1999 - 9 B 797.98 - Buchholz 310 § 108 Abs. 2 VwGO Nr. 4 S. 3). Daher geht auch die Rüge, das Gericht habe seine Begründungspflicht (§ 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO) verletzt, ins Leere. Die Beschwerde übersieht insoweit zudem, dass der grobe Verfahrensmangel fehlender Entscheidungsgründe im Sinne des § 138 Nr. 6 VwGO nur vorliegt, wenn die Entscheidungsgründe rational nicht nachvollziehbar, sprachlich inhaltlos oder aus sonstigen Gründen derart unbrauchbar sind, dass sie unter keinem denkbaren Gesichtspunkt den Urteilstenor tragen (BVerwG, Beschluss vom 22. Juli 1999 - 9 B 429.99 - Buchholz 402.25 § 1 AsylVfG Nr. 214 S. 13). Diese Voraussetzungen liegen hier ersichtlich nicht vor.

- 4 Hinsichtlich des gerügten Aufklärungsmangels fehlt es an jeder Darlegung, dass bereits vor dem Tatsachengericht, insbesondere in der mündlichen Verhandlung, auf die Vornahme der Sachverhaltsaufklärung, deren Unterbleiben nunmehr gerügt wird, durch die Stellung von Beweisanträgen hingewirkt worden ist. Dem Gericht mussten sich weitere Aufklärungsmaßnahmen auch nicht mit Blick auf das Vorbringen des Klägers im Schriftsatz vom 14. Oktober 2014 aufdrängen. Der Kläger hat darin gerügt, von den Umsatzerlösen der e. K. im

Jahr 2004 seien nur 4,46 % auf die Geschäftsbesorgung für den Beklagten entfallen, diesem seien aber weit über 10 % der Kosten in Rechnung gestellt worden. Diese Rüge lässt unberücksichtigt, dass die e. K. nicht nur im Geschäftsfeld "Abwasser", sondern auch in den Geschäftsfeldern "Elektrizitätsversorgung", "Fernwärme" und "Trinkwasser" tätig ist. Die Geschäftsbesorgerkosten beruhen auf den dem Geschäftsbesorger tatsächlich entstandenen Kosten, die für jeden Geschäftsbereich gesondert ermittelt worden sind. Hierauf hat ausweislich des Protokolls der mündlichen Verhandlung vor dem Berufungsgericht vom 22. Oktober 2014 der Vertreter der e. K., Herr L., ausdrücklich hingewiesen. Die Kosten der Verwaltung seien durch von den Beschäftigten geführte Stundennachweise den jeweiligen Aufgabenbereichen zugeordnet worden. Es habe dadurch genau ermittelt werden können, wie viele Stunden welcher Mitarbeiter für welches Aufgabengebiet tätig gewesen sei. Der Klägervertreter hat ausweislich des Verhandlungsprotokolls hierauf nicht mit Beweisanträgen reagiert und auch keine weiteren Beweisanregungen gegeben. Das Obergericht konnte daher verfahrensfehlerfrei von einer weiteren Sachaufklärung in diesem Punkt absehen.

- 5 b) Als weiteren Gehörsverstoß und gleichzeitig als Verletzung der Begründungspflicht rügt die Beschwerde, das Berufungsgericht habe sich nicht mit dem Vortrag des Klägers auseinandergesetzt, der Beklagte sei im Zeitpunkt der Vertragsübernahme noch nicht existent gewesen, es habe sich bei ihm vielmehr um eine Neugründung gehandelt. Die gerügten Verfahrensfehler sind jedoch in dieser Hinsicht zu verneinen. Das angegriffene Urteil setzt sich sowohl mit der Frage des Zeitpunkts des Entstehens des Beklagten als auch mit der Frage der Übernahme des Geschäftsbesorgungsvertrags durch den Beklagten auseinander (UA Rn. 33 und 37). Der Sache nach kritisiert die Beschwerde die materiellrechtliche Würdigung der Vorinstanz, die - in Übereinstimmung mit den Ausführungen des Klägers im Schriftsatz vom 14. Oktober 2014 - von einem Entstehen des Beklagten mit Erlass der Verbandssatzung am 1. Juli 2002 ausgeht (UA Rn. 4 und 33 oben und Schriftsatz vom 14. Oktober 2014 S. 2), diesen Vorgang aber im Gegensatz zum Kläger als eine Eingliederung wertet (UA Rn. 3) und daher den Beklagten als Rechtsnachfolger des früheren AZV O. ansieht.

- 6 c) Ohne Erfolg bleibt auch die Rüge, das Oberverwaltungsgericht habe seine Amtsermittlungspflicht (§ 86 Abs. 1 VwGO) nicht hinreichend wahrgenommen, weil es die für die Gebührenhöhe relevanten Kosten nicht ermittelt habe. Das Oberverwaltungsgericht hat mit Aufklärungsverfügung vom 5. Mai 2014 den Beklagten aufgefordert, eine Aufschlüsselung der Personalkosten mit Stellenbeschreibung sowie eine detaillierte Aufschlüsselung der vom Geschäftsbesorger in Rechnung gestellten und der beim Geschäftsbesorger anfallenden Kosten (Personal, EDV-Technik, Geschäftsräume) vorzulegen. Der Beklagte hat in Erfüllung dieser Verfügung mit Schriftsatz vom 10. Juni 2014 ein Anlagenkonvolut mit den angeforderten Unterlagen eingereicht. Der Kläger hat daraufhin mit Schriftsatz vom 14. Oktober 2014 weitere Auskünfte z.B. zum Stellenplan und darüber, wie die Kosten der e. K. den einzelnen Geschäftsfeldern zugeordnet worden seien, verlangt. Ausweislich des Protokolls der mündlichen Verhandlung vor dem Berufungsgericht vom 22. Oktober 2014 ist die Frage der Höhe der Geschäftsbesorgerkosten mit den Beteiligten erörtert worden. Für die e. K. hat Herr L. erklärt, dass sich die Geschäftsbesorgerkosten nicht nach dem Umsatz des Geschäftsbesorgers richteten, weil dieser in verschiedenen Geschäftsbereichen tätig sei. Die Geschäftsbesorgerkosten beruhten auf den dem Geschäftsbesorger tatsächlich entstandenen Kosten, die für jeden Geschäftsbereich gesondert ermittelt würden. Der Klägervertreter hat - wie bereits dargestellt - hierauf nicht mit Beweisanträgen reagiert und auch keine weiteren Beweisanregungen gegeben. Das Oberverwaltungsgericht konnte daher verfahrensfehlerfrei von einer weiteren Sachaufklärung in diesem Punkt ebenso absehen wie von eingehenderen Ausführungen in den Entscheidungsgründen.
- 7 Das gilt auch für die weitere Rüge, das Oberverwaltungsgericht habe es, ohne eigene Ermittlungen anzustellen, für möglich gehalten, dass die dem Beklagten bei einer Verwendung eigenen Personals und eigener Räumlichkeiten entstehenden Kosten höher ausfielen als bei Einschaltung eines privaten Geschäftsbesorgers, dessen Dienstleistungen sich um den Umsatzsteuersatz von 19 % verteuerten. Angesichts der allgemeinkundigen Unterschiede zwischen einem privat-rechtlich organisierten Geschäftsbesorger, der auf einer Reihe von Geschäftsfeldern unternehmerisch aktiv ist, und einem den Bindungen des öffentli

chen Rechts unterliegenden und auf die Entsorgung von Abwasser beschränkten Zweckverband, hat das Oberverwaltungsgericht die diesbezügliche Behauptung des Klägers zu Recht als Behauptung ins Blaue hinein und damit als nicht ausreichend substantiiert bewertet. Dies gilt umso mehr, als das Oberverwaltungsgericht auch darauf abgestellt hat, dass die Einschaltung eines privaten Geschäftsbesorgers in § 4 SächsKAG ausdrücklich vorgesehen ist und es im Ermessen des Entsorgungsträgers steht, ob er die Betriebsführung durch eigenes Personal oder einen privaten Dritten vornimmt.

- 8 d) Eine weitere Verletzung des Gehörsanspruchs des Klägers und gleichzeitig der Begründungspflicht sieht die Beschwerde darin, dass das Oberverwaltungsgericht den Vortrag des Klägers, dem Geschäftsbesorger sei nur die technische und kaufmännische Geschäftsführung, nicht aber die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten übertragen worden, nicht zur Kenntnis genommen habe. Diese Rüge bleibt ebenfalls ohne Erfolg. Die für das Vorliegen des groben Verfahrensmangels fehlender Entscheidungsgründe im Sinne des § 138 Nr. 6 VwGO zu stellenden Voraussetzungen sind erneut nicht im Ansatz dargelegt worden. Auch ein Verstoß gegen die Begründungspflicht nach § 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO bzw. ein Gehörsverstoß liegt nicht vor. Das Oberverwaltungsgericht ist auf die Frage, ob dem Geschäftsbesorger die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten zustand, eingegangen und hat dazu ausgeführt, der Abwassergebührenbescheid sei nicht deswegen rechtswidrig, weil er unter Inanspruchnahme des privaten Geschäftsbesorgers erstellt worden sei. Nach § 4 SächsKAG i.V.m. § 46 SächsKomZG könne ein mit der Abgabeberechnung beauftragter privater Dritter ermächtigt werden, im Namen eines Zweckverbandes Abgabenbescheide zu erlassen. Von dieser Möglichkeit habe der Beklagte in §§ 1, 2 seiner Satzung vom 3. Juli 2013 Gebrauch gemacht. Damit ist das Oberverwaltungsgericht auf den zentralen Einwand des Klägers im Schriftsatz vom 14. Oktober 2014, es fehle an einer Befugnis, "nach außen tätig zu werden", eingegangen und hat ihn zurückgewiesen. Soweit die Beschwerde rügt, dem Oberverwaltungsgericht hätte sich erschließen müssen, dass die in der Satzung des Beklagten vorgenommene Übertragung der Befugnisse nicht mit den vertraglichen Vereinbarungen übereinstimme, führt dies schon deswegen

nicht auf einen Gehörsverstoß, weil dieses Verfahrensgrundrecht nicht davor schützt, dass das Gericht aus dem Vorbringen eines Beteiligten bestimmte Schlussfolgerungen nicht zieht oder zu einer anderen rechtlichen Bewertung als dieser kommt.

- 9 e) Die Rüge, das Oberverwaltungsgericht habe seine Hinweispflicht (§ 86 Abs. 3 VwGO) und gleichzeitig das rechtliche Gehör dadurch verletzt, dass es nicht auf seine Auffassung zur Verjährungshemmung hingewiesen habe, greift nicht durch. Das Berufungsgericht war nicht verpflichtet, die Beteiligten schon in der mündlichen Verhandlung auf seine Rechtsauffassung oder die beabsichtigte Würdigung des Prozessstoffes hinzuweisen und offen zu legen, wie es seine Entscheidung im Einzelnen zu begründen beabsichtigt. Denn die tatsächliche und rechtliche Würdigung ergibt sich regelmäßig erst aufgrund der abschließenden Beratung (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 28. Dezember 1999 - 9 B 467.99 - Buchholz 310 § 86 Abs. 3 VwGO Nr. 51 S. 2 und vom 25. August 2004 - 9 BN 2.04 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 167 S. 143). Eine Ausnahme hiervon gilt zwar dann, wenn das Gericht bei seiner Entscheidung auf einen rechtlichen Gesichtspunkt abstellen will, mit dem auch ein gewissenhafter und kundiger Prozessbeteiligter nach dem bisherigen Prozessverlauf - selbst unter Berücksichtigung der Vielfalt vertretbarer Rechtsauffassungen - nicht zu rechnen brauchte (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19. Mai 1992 - 1 BvR 986/91 - BVerfGE 86, 133 <144 f.> und vom 7. Oktober 2003 - 1 BvR 10/99 - BVerfGE 108, 341 <345 f.>). So liegen die Dinge hier jedoch nicht. Der Einwand der Verjährung ist von dem Kläger im Schriftsatz vom 20. Oktober 2014 ausdrücklich erhoben, wenn auch nicht weiter begründet worden.
- 10 2. Die von der Beschwerde geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) kommt der Rechtssache nicht zu.
- 11 a) Grundsätzliche Bedeutung misst die Beschwerde den Fragen bei,
"Ist der Begriff ‚nach Maßgabe‘ eine Einschränkung oder eine Erweiterung des Anwendungsbereiches einer Vorschrift und gilt daher die Vorschrift des § 171 Abs. 3a AO nur für die Aufhebung von Bescheiden aufgrund einer nichtigen Beitragssatzung?,"

Tritt eine Verjährungshemmung durch den vom Geschäftsbesorger erlassenen Bescheid ein, wenn bei Erlass des angefochtenen Bescheides jede Rechtsgrundlage für den Bescheiderlass fehlt?"

12 Diese Fragen rechtfertigen die Zulassung der Revision nicht. Sie sind gerichtet auf die Auslegung des § 3a Abs. 2 Satz 3 SächsKAG bzw. des über diesen landesrechtlichen Anwendungsbefehl geltenden und dessen Rechtscharakter teilenden § 171 Abs. 3a AO (stRspr, vgl. Urteil vom 19. März 2009 - 9 C 10.08 - Buchholz 406.11 § 133 BauGB Nr. 135 Rn. 9). Diesbezügliche Fragen betreffen nicht revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

13 b) Auch die Fragen,

"Kann ein Geschäftsbesorger auch ohne vertragliche oder satzungsmäßige Ermächtigung Verwaltungsakte erlassen, und sind diese der übertragenden Behörde zuzurechnen?,

Sind solche Verwaltungsakte geeignet, die Verjährung zu hemmen?,

Kann der Erlass von Abgabenbescheiden überhaupt auf Geschäftsbesorger übertragen werden, muss hierfür eine Beleihung vorliegen, und unter welchen Voraussetzungen kann sie erfolgen?,

Kann der Vertragsabschluss mit dem Geschäftsbesorger durch den Verbandsvorsitzenden als laufendes Geschäft erfolgen oder ist hierfür ein Beschluss des satzungsmäßigen Organs notwendig?",

rechtfertigen die Zulassung der Revision nicht. Die erste Frage stellt sich schon deswegen nicht, weil sie nicht entscheidungserheblich ist. Das Oberverwaltungsgericht hat in § 4 SächsKAG i.V.m. § 46 SächsKomZG und der Satzung des Beklagten vom 3. Juli 2013 die Ermächtigung zum Erlass von Abgabenverwaltungsakten durch einen privaten Dritten gesehen und ist außerdem von einem Übergang des zwischen dem früheren AZV O., der K. GmbH und der e. K. geschlossenen Geschäftsbesorgervertrags auf den Beklagten ausgegangen. Im Übrigen ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ge

klärt, dass es für die Annahme eines Verwaltungsakts in Abgrenzung von einem Nichtakt genügt, dass die nach außen in Erscheinung tretende Behörde das Tätigwerden des Privaten als Geschäftsbesorger veranlasst hat (BVerwG, Urteil vom 23. August 2011 - 9 C 2.11 - BVerwGE 140, 245 Rn. 9). Die zweite und die vierte Frage beurteilen sich nach den landesrechtlichen Verjährungsvorschriften bzw. dem Kommunalorganisationsrecht und sind deswegen nicht geeignet, die Zulassung der Revision zu rechtfertigen. Die dritte Frage rechtfertigt die Zulassung der Revision nicht, weil sie bereits in der Rechtsprechung geklärt ist. Dass und unter welchen Voraussetzungen der Erlass eines Abgabenverwaltungsakts auf einen Geschäftsbesorger übertragen werden kann, hat der Senat bereits in seinem Urteil vom 23. August 2011 entschieden. Ebenso ist geklärt, dass die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse durch Private einer Beleihung, das heißt einer Übertragung dieser Befugnis durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes bedarf (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 20. Februar 1986 - 1 BvR 859, 937/81 - NJW 1987, 2501 <2502>; BVerwG, Urteile vom 23. Mai 1995 - 1 C 32.92 - BVerwGE 98, 280 <298> und vom 7. November 2012 - 8 C 28.11 - BVerwGE 145, 67 Rn. 15).

14 c) Die Frage,

"Ist ein von einem Geschäftsbesorger erlassener Verwaltungsakt auch dann der übertragenden Behörde zuzurechnen, wenn keine Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten übertragen wurde? Liegt in einem solchen Fall ein Verwaltungsakt oder ein Scheinverwaltungsakt vor?",

rechtfertigt die Zulassung der Revision ebenfalls nicht. Durch das Urteil vom 23. August 2011 - 9 C 2.11 - (BVerwGE 140, 245 Rn. 9) ist für Fallgestaltungen der vorliegenden Art geklärt, dass es für die Annahme eines Verwaltungsakts in Abgrenzung zu einem Nichtakt (Scheinverwaltungsakt) genügt, dass die nach außen in Erscheinung tretende Behörde das Tätigwerden des Privaten als Geschäftsbesorger veranlasst hat, der Geschäftsbesorger also mit ihrem Wissen und Wollen tätig geworden ist. Hiervon kann nur gesprochen werden, wenn die von dem Geschäftsbesorger durchzuführende Tätigkeit durch den Geschäftsbesorgervertrag und entsprechende satzungsrechtliche Regelungen ihrer Art

und ihrem Umfang nach so hinreichend genau bestimmt ist, dass ohne Weiteres feststellbar ist, ob der Geschäftsbesorger sich im Rahmen der ihm übertragenen Tätigkeit gehalten hat. Welchen zusätzlichen Klärungsbedarf der vorliegende Fall aufweisen könnte, legt die Beschwerde nicht dar. Die von ihr aufgeworfene Frage, wie zu entscheiden sei, wenn keine Befugnis zum Erlass eines Verwaltungsakts übertragen wurde, lässt sich auf der Grundlage des gerade Gesagten ohne Weiteres beantworten. Soweit sie kritisiert, es fehle an jeder Zuständigkeitsübertragung in den vertraglichen Regelungen, wendet sie sich gegen die rechtliche Würdigung durch das Oberverwaltungsgericht im vorliegenden Einzelfall; hierauf kann die Zulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung nicht gestützt werden.

15 d) Die Frage,

"Ist es mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar, dass Aufgaben wie der Erlass von Gebührenbescheiden auf einen Geschäftsbesorger übertragen werden, ohne dass geprüft wird, ob und in welcher Höhe hierdurch eine Verteuerung der Kosten für den Erlass der Bescheide eintritt? Und welche Obergrenzen wären gegebenenfalls zu beachten?",

16 führt ebenfalls nicht zur Zulassung der Revision. Sie wendet sich mit dieser Rüge der Sache nach erneut gegen die bereits erfolglos mit einer Verfahrensrüge angegriffene Argumentation des Oberverwaltungsgerichts, es fehle an einer hinreichenden Substantiierung der Behauptung, durch die Einschaltung eines privaten Geschäftsbesorgers entstünden mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbare Mehrkosten. Die Beschwerde legt im Übrigen auch nicht dar, inwiefern der vorliegende Fall zur Weiterentwicklung der bereits zum Äquivalenzprinzip als Ausprägung des (bundes-)verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit existierenden gefestigten verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung beitragen könnte. Danach ist erst bei einem groben Missverhältnis zwischen der erhobenen Gebühr und der mit ihr abgegoltenen Leistung eine Gebührenerhebung unverhältnismäßig (vgl. BVerwG, Urteile vom 19. Januar 2000 - 11 C 5.99 - Buchholz 451.211 GtA Nr. 2 S. 8 m.w.N. und vom 25. Juli 2001 - 6 C 8.00 - BVerwGE 115, 32 <44>).

- 17 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 3 GKG.

Dr. Bier

Prof. Dr. Korbmacher

Steinkühler