



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

## **Auszug aus dem Kommunalbericht 2020**

### **Nr. 5 Rechtsberatung und Prozess- vertretung von Kommunen durch Anwalt oder Rechtsamt? – wirtschaftliche Wahl geboten!**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

## Nr. 5 Rechtsberatung und Prozessvertretung von Kommunen durch Anwalt oder Rechtsamt? – wirtschaftliche Wahl geboten!

Kommunen greifen in einer Vielzahl von Aufgabenbereichen auf externe Beratung zurück. Dazu gehört auch die Beratung in rechtlichen Fragen<sup>202</sup> sowie die Prozessvertretung. Dies verursacht mitunter erhebliche Kosten<sup>203</sup>.

Grundsätzlich umfasst die Selbstverwaltungsgarantie in Gestalt der Organisationshoheit auch die Entscheidung, ob kommunale Aufgaben (nur) durch eigenes Personal oder (auch) unter Inanspruchnahme Dritter erfüllt werden sollen. Die Entscheidungsfreiheit der Kommunen wird jedoch auch in diesem Bereich durch das Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung<sup>204</sup> begrenzt.

Dieses Gebot in Gestalt des sog. Minimalprinzips erfordert es, einen bestimmten Zweck mit dem geringstmöglichen Aufwand zu erreichen. Besteht daher im Einzelfall ein konkreter rechtlicher Beratungs- und/oder Vertretungsbedarf, ist zuvörderst zu prüfen, ob er mit vorhandenem Personal und/oder unter Inanspruchnahme der durch die Mitgliedschaft in einem kommunalen Spitzen- oder Arbeitgeberverband zugänglichen Ressourcen<sup>205</sup> gedeckt werden kann. Dies verursacht in aller Regel den geringsten finanziellen Aufwand, da die betreffenden Personalkosten bzw. Mitgliedsbeiträge ohnehin anfallen. Gleichwohl kann sich eine externe Beratung oder Vertretung als notwendig und damit dem Grunde nach als wirtschaftlich erweisen, wenn etwa die Kommune nicht über für die fragliche Problematik hinreichend fachkundiges Personal verfügt und auch nicht auf den Sachverstand anderer Behörden zurückgreifen kann<sup>206</sup>.

Bei überörtlichen Prüfungen sind immer wieder Fälle externer rechtlicher Beratung und Prozessvertretung festzustellen, deren Notwendigkeit infrage zu stellen ist. Anders als kleinere Kommunen verfügen etwa Landkreise und kreisfreie sowie große kreisangehörige Städte über mit Volljuristen<sup>207</sup> besetzte Rechtsämter<sup>208</sup>. Vor diesem

---

<sup>202</sup> Zum Beispiel beim Erlass von Satzungen, bei der Beteiligung an Unternehmen oder zu steuerrechtlichen Aspekten von Betrieben gewerblicher Art.

<sup>203</sup> So wendete beispielsweise eine kreisfreie Stadt insgesamt 108.000 € für Beratungsleistungen auf, mit denen die Überführung des städtischen Wohnungsbestands in eine Stiftung, eine Anstalt des öffentlichen Rechts oder ein privatrechtliches Unternehmen untersucht werden sollte. Die Verbandsversammlung eines Zweckverbands lud zu 29 von 34 Sitzungen im fünfjährigen Prüfungszeitraum einen Rechtsanwalt zu Beratungszwecken ein. Hierfür waren vom Zweckverband 33.000 € zu vergüten; daneben erstattete er einem verbandsangehörigen Landkreis jährlich 10.000 € pauschal für Rechtsberatung durch dessen Juristen. Die aus fünf Kräften bestehende Verwaltung des Zweckverbands nahm für die Erledigung von Verwaltungsaufgaben zudem externe Dienstleistungen (darunter auch Rechtsberatung) im Gesamtumfang von 0,9 Mio. € im Prüfungszeitraum in Anspruch.

<sup>204</sup> § 93 Abs. 3 GemO.

<sup>205</sup> Zum Beispiel rechtlich qualifiziert geprüfte Mustersatzungen; allgemein gehört die Beratung der Mitglieder (auch in rechtlichen Fragen) zu den satzungsgemäßen Aufgaben der Spitzenverbände (vgl. z. B. § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 Satzung des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz, § 2 Nr. 4 Satzung des Landkreistags Rheinland-Pfalz sowie § 8 Satzung des Kommunalen Arbeitgeberverbands Rheinland-Pfalz).

<sup>206</sup> Vgl. „Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung“, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 14, S. 21 (<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassung/2006-bwv-band-14-einsatz-externer-berater-in-der-bundesverwaltung>).

<sup>207</sup> Beamte oder Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt und zum höheren Verwaltungsdienst gemäß § 7 Abs. 6 Landesgesetz über die juristische Ausbildung (JAG).

<sup>208</sup> § 8 Satz 2 Landesgesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO).

Hintergrund besteht jedenfalls<sup>209</sup> bei diesen Gebietskörperschaften erhöhter Rechtfertigungsbedarf, wenn Rechtsberatung und/oder Prozessvertretung<sup>210</sup> extern eingekauft werden sollen.

Zuweilen werden diesbezügliche Entscheidungen indessen mit Argumenten gerechtfertigt, denen der erforderliche Sachbezug fehlt. Unwirtschaftlicher Aufwand für die Kommunen ist dann die Folge. Dies illustriert das nachfolgende Beispiel:

Für das Rechtsamt einer großen kreisangehörigen Stadt waren im Stellenplan zwei Vollzeitstellen für Juristen ausgewiesen, die mit drei Kräften besetzt waren<sup>211</sup>. Die Leiterin hatte seit über 20 Jahren die Oberbürgermeister der Stadt in Kommunalverfassungsstreitigkeiten sowie die Stadt in nahezu allen verwaltungsgerichtlichen Verfahren vertreten.

Der Rechnungshof hatte die Wohnungsbaugesellschaft der Stadt geprüft. Ein Mitglied des Stadtrats forderte die Oberbürgermeisterin erfolglos auf, ihm gemäß § 33 Abs. 1 Satz 2 GemO die diesbezüglichen Prüfungsmitteilungen auszuhändigen und erhob sodann – im Ergebnis erfolgreich<sup>212</sup> – Klage vor dem Verwaltungsgericht Koblenz. Wenige Tage nach deren Zustellung wies die Oberbürgermeisterin die Leiterin des Rechtsamts an, „mit der Kanzlei<sup>213</sup> ... aus ... kurzfristig Kontakt aufzunehmen und die Übernahme des Mandats durch RA ..., der mir empfohlen wurde, in die Wege zu leiten.“

In der Folge mandatierte die Oberbürgermeisterin die Kanzlei und unterzeichnete eine Vergütungsvereinbarung. Diese sah für Partner, assoziierte Partner und Counsel der Kanzlei einen Stundensatz von 300 €, für angestellte Anwälte je nach Berufserfahrung einen solchen von 230 € bis 270 € (zuzüglich Nebenkosten) vor.

Während des auftragsgemäß vom Anwalt zu betreuenden verwaltungsgerichtlichen Verfahrens betätigte sich die Leiterin des Rechtsamts in großem Umfang als dessen „Gehilfin“, indem sie z. B.

- ihn auf seine Bitte hin mit Kopien von Kommentarliteratur zur Gemeindeordnung versorgte,
- zu seinem (daraufhin inhaltlich entsprechend abgeänderten) Entwurf der Klagerwiderrung umfangreich unter Hinweis auf von ihm nicht ausreichend berücksichtigte gesellschafts- und transparenzrechtliche Aspekte sowie die Fehlerhaftigkeit des von ihm verwendeten gerichtlichen Aktenzeichens Stellung nahm und

---

<sup>209</sup> Ungeachtet dessen kommt es auch bei kleineren Kommunen vor, dass in rechtlichen Fragen, für deren Beurteilung eine zum dritten Einstiegsamt befähigende Hochschulausbildung hinreichende Kompetenzen vermittelt, externe Beratung eingekauft wird.

<sup>210</sup> Eine externe Prozessvertretung erweist sich nur dann ohne Weiteres als notwendig, wenn Prozesse mit Vertretungszwang zu führen sind, in denen Behördenjuristen nicht vertretungsberechtigt sind (z. B. Zivilprozesse im Anwendungsbereich des § 78 Abs. 1 ZPO, sofern kein Fall des § 78 Abs. 2 ZPO vorliegt).

<sup>211</sup> Im Rahmen einer Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt hatte der Rechnungshof u. a. aufgrund einer Analyse der Arbeitsweise des Rechtsamts und von Erkenntnissen im interkommunalen Vergleich einen Bedarf von allenfalls 1,5 Stellen anerkannt. Die Stadt ordnete daraufhin der Leiterin des Rechtsamts die Leitung des Ordnungsamts zu, um den Bedarf der Besetzung anzupassen.

<sup>212</sup> Das Verwaltungsgericht führte aus, dass die Unterrichtungspflicht über das Ergebnis überörtlicher Prüfungen nach § 33 Abs.1 Satz 1 2. Halbsatz GemO auch überörtliche Prüfungen kommunaler Unternehmen umfasse, weshalb sich insoweit auch eine Aushändigungspflicht nach Satz 2 der Vorschrift ergebe (Urteil vom 15. Januar 2019 – 1 K 822/18.KO n. v., S. 5 UA).

<sup>213</sup> Die Kanzlei firmierte im Internet als Wirtschaftskanzlei. Der von der Oberbürgermeisterin ausgewählte Rechtsanwalt war als Ansprechpartner für die Bereiche „Unternehmensrecht“, „Konfliktlösung“, „Gesellschaftsrecht“ und „Transaktionen“ angegeben.

- zusammen mit ihm die Stadt in der zwölfminütigen mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht vertrat, aufgrund deren das Gericht der Klage mit einer vierseitigen Urteilsbegründung ohne Zulassung der Berufung stattgab.

Die Stadt zahlte an die beauftragte Kanzlei eine Vergütung von 10.300 €

Der Rechnungshof beanstandete im Rahmen einer überörtlichen Prüfung die Mandatierungsentscheidung:

- Sie war evident unwirtschaftlich, weil die Rechtsverteidigung der Oberbürgermeisterin ohne Weiteres dem Rechtsamt hätte übertragen werden können.
- Dessen personelle Kapazitäten waren ausreichend, zumal die Leiterin des Rechtsamts die Tätigkeit des Anwalts in einer Intensität überwachend und korrigierend begleitet hatte, die nicht wesentlich hinter dem Aufwand bei Eigenwahrnehmung der Rechtsverteidigung zurückblieb.
- An der ausreichenden Qualifikation der Amtsleiterin zur verwaltungsgerichtlichen Prozessvertretung war nicht zu zweifeln. Zudem berechtigt § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO Behördenjuristen selbst in Verfahren mit Vertretungszwang vor dem Oberverwaltungsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht zur Vertretung ihrer Anstellungskörperschaft.
- Die Amtsleiterin hatte die Vertretung für die Stadt und deren Oberbürgermeister seit vielen Jahren übernommen. Eine außergewöhnlich schwierige und für kommunale Juristen fachfremde Rechtsmaterie war nicht Gegenstand des Verfahrens. Die Gemeindeordnung gehört zu deren alltäglichen Kernmaterien. Soweit sich die Klageerwiderung mit weitergehenden rechtlichen Aspekten befasste, war dies überwiegend auf Initiative der Rechtsamtsleiterin geschehen. Schließlich indizierte auch die Dauer der mündlichen Verhandlung, der Umfang der gerichtlichen Entscheidungsgründe sowie die Nichtzulassung der Berufung, dass es nicht um außergewöhnlich komplexe Rechtsfragen ging.

Die Oberbürgermeisterin rechtfertigte ihre Entscheidung demgegenüber wie folgt:

- Da nicht die Stadt, sondern sie selbst als Organ beklagt gewesen sei, habe sie über die Mandatierung frei entscheiden können.
- Sie habe von einer Beauftragung des Rechtsamts nicht aus personellen Gründen, sondern wegen der politischen Natur des Rechtsstreits abgesehen.
- Aus Gründen der beamtenrechtlichen Fürsorge habe sie die Leitung des Rechtsamts aus dem Vorwahlkampf heraushalten wollen.
- Beim Rechtsamt seien Widerspruchsverfahren Dritter betreffend transparenzrechtliche Ansprüche auf Aushändigung der Prüfungsmitteilungen zur Wohnungsbaugesellschaft anhängig gewesen. Deswegen seien Interessenkonflikte bei einer Prozessvertretung durch das Rechtsamt zu befürchten gewesen.
- Aufgrund des Vorverhaltens, das der Kläger des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens an den Tag gelegt habe, sei zu befürchten gewesen, dass dieser die Prüfungsmitteilungen zur Wohnungsbaugesellschaft nach Aushändigung rechtswidrig veröffentliche. Als Aufsichtsratsvorsitzende der Gesellschaft sei es ihre Aufgabe gewesen, durch bestmögliche Prozessvertretung Schaden von dieser abzuwenden.

Hierzu war Folgendes zu bemerken:

- Das Wirtschaftlichkeitsgebot bindet auch die Oberbürgermeisterin in ihrer Organeigenschaft.
- Die „politische“ Natur eines Rechtsstreits ändert nichts an der fachlichen Kompetenz eines Rechtsamts, solche Rechtsstreite zu führen. Verwaltungsgerichte entscheiden nicht politisch, sondern nach Recht und Gesetz. Maßgebend im Verfahren ist daher rechtlicher, nicht politischer Vortrag.

- Die Leitung eines Rechtsamts hat kein Wahlamt inne und wird daher statusrechtlich von Verlauf und Ergebnis von Vorwahlkämpfen nicht berührt. Die öffentliche Diskussion der Amtsführung auch nicht gewählter Beamter prägt hingegen jede offene demokratische Gesellschaft und nötigt nicht zu Fürsorgemaßnahmen des Dienstherrn.
- Der Prozessvertretung durch die Rechtsamtsleiterin hätte – ungeachtet zusätzlich vorhandener juristischer Kräfte im Rechtsamt – die Abwicklung der von der Oberbürgermeisterin in Bezug genommenen Widerspruchsverfahren nicht behindert. Ein Ausschluss oder eine Befangenheit der Amtsleiterin im Widerspruchsverfahren wäre schon angesichts unterschiedlicher Streitgegenstände nicht eingetreten.
- Die vermeintliche Gefahr für die Wohnungsbaugesellschaft war allenfalls durch eine Prozessvertretung abwendbar, die ex ante betrachtet hinreichend Gewähr geboten hätte, ein Gericht von der rechtlichen Unbegründetheit des geltend gemachten Aushändigungsanspruchs zu überzeugen. Wieso dafür bei einem Kommunalverfassungsverstreit auf Grundlage der Gemeindeordnung die ausgewählte Wirtschaftskanzlei besser geeignet gewesen sein sollte als das Rechtsamt, bleibt unerfindlich.

Der Rechnungshof hat die Stadt aufgefordert, künftig Mandatierungsentscheidungen am Wirtschaftlichkeitsgebot zu orientieren und Schadensersatzansprüche gegen die Oberbürgermeisterin wegen der evident unwirtschaftlichen Mandatierung<sup>214</sup> zu prüfen.

Kommunen mit bedarfsgerecht besetztem Rechtsamt sollten aus Gründen der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich die Bearbeitung von Rechtsfragen und – soweit prozessrechtlich zulässig – die Vertretung in Gerichtsverfahren vorrangig mit eigenen Kräften erledigen.

---

<sup>214</sup> Vgl. Verwaltungsgericht Sigmaringen, Urteil vom 12. Dezember 1997 – 4 K 306/96, NVwZ-RR 1999, 182, 186.