

AUFSATZ

Zur Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde unter Berücksichtigung des Verwaltungsorganisationsgesetzes

Regierungsdirektor Klaus Weber, Regierungspräsidium Chemnitz

I. Vorbemerkung¹

Nach § 73 Abs. 1 Satz 1 VwGO hat die Widerspruchsbehörde die gesetzliche Aufgabe, einen Widerspruchsbescheid zu erlassen.

Der Widerspruchsbescheid hat eine doppelte Funktion: Zum einen schließt er das Rechtsbehelfsverfahren (Anm.: Widerspruchsverfahren) ab. Als verfahrensbeendende Entscheidung über den Widerspruch verbraucht er diesen Rechtsbehelf. Er beseitigt den Suspensiveffekt², der mit dem Widerspruch verbunden war (Anm.: § 80 Abs. 1 VwGO), trifft eine eigenständige Entscheidung über die Kosten des Widerspruchsverfahrens³ und eröffnet den Weg zum Verwaltungsgericht. Zum anderen enthält der Widerspruchsbescheid eine Sachentscheidung über den Regelungsgegenstand des Ausgangsbescheids. Der Widerspruchsbescheid bestätigt oder ändert diese Regelung.⁴

Die sachliche und örtliche Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde ergibt sich aus § 73 Abs. 1 Satz 2 VwGO.⁵ Die Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde hat ihre Grundlage stets in den §§ 68, 73 VwGO.⁶ Die bundesrechtliche Vorschrift des § 73 VwGO wird dabei ergänzt durch die für den Behördenaufbau maßgeblichen organisationsrechtlichen Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts⁷ – in Sachsen nunmehr durch das seit dem 1. 2. 2004 geltende Sächsische Verwaltungsorganisationsgesetz⁸. Dieses Gesetz hat insbesondere das sog. „Regierungspräsidiums-Gesetz“ und das „Verwaltungsaufbauergänzungsgesetz“ des Freistaates Sachsen aufgehoben.

Bei der Frage nach der Zulässigkeit eines Widerspruchs sind bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen (z. B. Form und Frist des erhobenen Widerspruchs, § 70 VwGO), zu denen auch die Beantwortung der Frage nach der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde im konkreten Widerspruchsverfahren gehört.⁹

Die Entscheidung im Widerspruchsverfahren – d. h. der Erlass eines Widerspruchsbescheides – durch eine nicht zuständige Widerspruchsbehörde ist als wesentlicher Verfahrensmangel im Sinne von § 79 Abs. 2 Satz 2 VwGO zu bewerten.¹⁰

- Nach Auffassung des BVerwG¹¹ kann dieser Verfahrensfehler aber geheilt werden, wenn die zuständige Widerspruchsbehörde später im gerichtlichen Verfahren erklärt, sie halte den angefochtenen Verwaltungsakt für rechtmäßig. Denn damit sei dem Zweck des Vorverfahrens, der Widerspruchsbehörde nochmals Gelegenheit zur Überprüfung der Einwendungen des Widerspruchsführers zu geben, Rechnung getragen.
- Dabei ist aber aus praktischer Sicht zu bedenken, dass die Verwaltung nach Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebunden ist (sog. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung)¹². Die Verwaltung ist demnach verpflichtet, auch die Zuständigkeitsregelungen im Widerspruchsverfahren zu beachten, d. h. nur die zuständige Widerspruchsbehörde hat den Widerspruch zu bearbeiten.

II. Prüfungsaufbau¹³

Die Frage nach der zuständigen Widerspruchsbehörde bereitet sowohl in der Praxis als auch in einer Klausur erhebliche Probleme, die noch dadurch verstärkt werden, dass in

der Literatur durchweg empfohlen wird, grundsätzlich die sog. „nächsthöhere Behörde“ gemäß § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO als die zuständige Widerspruchsbehörde anzusehen.¹⁴ Aber *nur im Zweifel* ist zuständige Widerspruchsbehörde die im Behördenaufbau übergeordnete Behörde.¹⁵

Spezialvorschrift bei Selbstverwaltungsangelegenheiten

Die richtige Weise beginnt deshalb die Prüfung bei § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO als der Spezialvorschrift gegenüber § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO; die Spezial-

- 1 Im Anschluss und in Ergänzung des Aufsatzes „Der Bescheid über die Aussetzung der Vollziehung nach § 80 Abs. 4 VwGO, zugleich ein Beitrag zur Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde“, in apf 1999, 226 ff., wegen des In-Kraft-Tretens des „Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes“ am 1. 2. 2004 (siehe dazu Anm. 8).
- 2 Zu diesem Problem (Eintritt der sog. aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs) siehe den Aufsatz des Verfassers unter Anm. 1.
- 3 Siehe dazu den Aufsatz des Verfassers, „Zur Tenorierung des Widerspruchsbescheides einschl. der Kostenentscheidung“, in: apf 2000, S. 124 ff.
- 4 BVerwG in: DVBl. 2002, 1045.
- 5 Kintz, Öffentliches Recht im Assessorexamen, 2. Auflage, 2003, S. 263.
- 6 BVerwG in: DVBl. 1996, 1318; siehe auch VGH München, NVwZ 1988, 746 und VGH Mannheim, NVwZ-RR 1991, 113 [114].
- 7 Kopp/Schenke, VwGO, 12. Auflage, 2000, Anm. 3 zu § 73.
- 8 Siehe dazu grundsätzlich den Aufsatz des Verfassers, „Das Verwaltungsorganisationsgesetz des Freistaates Sachsen“, in: apf 2004, Landesbeilage Sachsen, S. 41 ff. (Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Freistaates Sachsen, Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz, GVBl. 2003 S. 899 ff.). Anmerkung: Das „Verwaltungsorganisationsgesetz“ ist inzwischen durch das „Gesetz zur Modernisierung der Sächsischen Verwaltung und zur Vereinfachung von Verwaltungsgesetzen, Sächsisches Verwaltungsmodernisierungsgesetz“ vom 5.5.2004, GVBl. S. 148 ff., geändert worden.
- 9 Kopp/Schenke, aaO (Anm. 7), Anm. 12 vor § 68 VwGO; BVerwGE 71, 251 [253].
- 10 Kopp/Schenke, aaO (Anm. 7), Anm. 13 zu § 79; Weides, Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren, 3. Auflage, 1993, S. 257; Pietzner/Ronellenfisch, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 10. Auflage, 2000, S. 350; Geis/Hinterseh, Grundfälle zum Widerspruchsverfahren, JuS 2001, 1074; 2002, 36; Redeker/von Oertzen, Kommentar zur VwGO, 12. Auflage, 2000, Anm. 10 zu § 79.
- 11 DVBl. 1964, 358; kritisch dazu Pietzner/Ronellenfisch, aaO (Anm. 10), S. 351, und Weides, aaO (Anm. 10), S. 257.
- 12 Dazu aktuell BVerwG in: LKV 2004, 27.
- 13 Grundsätzlich zur Prüfung der Zulässigkeit des Widerspruchs siehe Pietzner/Ronellenfisch, aaO (Anm. 10), S. 359 ff.; Kopp/Schenke, aaO (Anm. 7), Anm. 12 vor § 68 VwGO; zur konkreten Fallprüfung im Widerspruchsverfahren (Zulässigkeit des Widerspruchs einschließlich Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde) siehe die Klausuren des Verfassers „Der erfolglose Makler“, VR 2002, 276 [278]; „Ein Fahrlehrer auf Abwegen“, VR 2003, 421[424]; „Ende des Leipziger Messtreffs ?“, apf 2004, 34 ff.
- 14 So z. B. Brühl, Sachbericht, Gutachten und Bescheid im Widerspruchsverfahren, JuS 1994, 65[154]: „§ 73 Abs. 1 Satz 2 VwGO stellt den Grundsatz auf, dass die nächsthöhere Behörde den Widerspruchsbescheid erlässt... Von diesem Grundsatz macht das Gesetz mehrere Ausnahmen.“ Ebenso Pietzner/Ronellenfisch, aaO (Anm. 10), S. 361: „Über den Widerspruch entscheidet grundsätzlich die nächsthöhere Behörde“ (unter Hinweis auf § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO), erst anschließend (S. 363 ff.) werden die Ausnahmen erörtert!
- 15 Kopp/Schenke, aaO (Anm. 7), Anm. 3 zu § 73 VwGO.

regelung verdrängt die allgemeine Regel.¹⁶ Bejaht man in der Sache eine „Selbstverwaltungsangelegenheit“, ist § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO anzuwenden.

Begriff der Selbstverwaltungsangelegenheiten

Selbstverwaltungsangelegenheiten i. S. des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO sind nur die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde, nicht auch Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises oder Aufgaben nach Weisung.¹⁷ Nach der Sächsischen Gemeindeordnung sind dies die Aufgaben nach § 2 Abs. 1, während die sog. Pflichtaufgaben in § 2 Abs. 2 und die Pflichtaufgaben nach Weisung in § 2 Abs. 3 geregelt sind.

Demnach sind typische Selbstverwaltungsaufgaben z. B. der Bescheid über die Erhebung der Hundesteuer (Rechtsgrundlage ist eine gemeindliche Satzung, § 4 GemO) oder der Ausschluss eines Bewerbers von einem von der Gemeinde veranstalteten Volksfest.

Sonderregelung für die anderen Fälle

Liegt eine wie vor zu definierende „Selbstverwaltungsangelegenheit“ nicht vor, ist § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO als Sonderregelung gegenüber § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 zu prüfen. § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO stellt pauschal auf die sog. „nächsthöhere Behörde“ (als zuständige Widerspruchsbehörde) ab, während § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 die Frage nach der zuständigen Widerspruchsbehörde auf den Fall konkretisiert, dass „die nächsthöhere Behörde eine oberste Bundes- oder oberste Landesbehörde“ ist, im Verhältnis zur Ausgangsbehörde, die den mit Widerspruch angegriffenen Verwaltungsakt erlassen hat. Die Tatbestandsmerkmale der Ziffer 2 sind wesentlich enger gefasst als bei Ziffer 1, der sog. „Generalklausel“ im Zusammenhang mit der Ermittlung der zuständigen Widerspruchsbehörde. § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO ist somit eine Spezialregelung gegenüber § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO.

Ist die nächsthöhere Behörde gegenüber der sog. Ausgangsbehörde eine oberste Bundes- oder Landesbehörde, findet § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Anwendung.

Der Auffangtatbestand

Verneint man die Voraussetzungen des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, verbleibt es als „Auffangtatbestand“¹⁸ letztlich bei der Ziffer 1, also bei der sog. „nächsthöheren Behörde“ gegenüber der im Widerspruchsverfahren für den Erlass eines Widerspruchsbescheides zuständigen Behörde (§ 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 i. V. mit Satz 1 VwGO).

„Nächsthöhere Behörde“ ist diejenige, die der Ausgangsbehörde nach dem jeweils einschlägigen Organisationsrecht des Landes (oder des Bundes) unmittelbar übergeordnet ist.¹⁹

III. Fallbeispiele

Anhand konkreter Fälle wird nunmehr die zuständige Widerspruchsbehörde in Sachsen „ermittelt“²⁰, wobei das vorgenannte Prüfungsschema (wie unter II. dargelegt) zugrunde gelegt wird.

Fall 1: Hundesteuerbescheid der Stadt Zschopau

Herbert Tierfreund ist Halter eines Dackels und wohnt in Zschopau. Nunmehr erhält er einen Bescheid über Hundesteuer für das Jahr 2004 in Höhe von 50 Euro. Er fühlt sich für die Tierhaltung „bestraft“ und erhebt Widerspruch.

Die Ausgangsbehörde

So genannte Ausgangsbehörde für den Hundesteuerbescheid ist die Stadt Zschopau. Aufgrund einer gemeindlichen Satzung (§ 4 GemO) verlangt die Stadt von Hundehaltern eine Hundesteuer, konkret jetzt von Herbert Tierfreund.²¹

Die Widerspruchsbehörde²²

Nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO ist die „Selbstverwaltungsbehörde“ in Selbstverwaltungsangelegenheiten selbst Widerspruchsbehörde, soweit nicht durch Gesetz anderes bestimmt wird.

Spezialvorschrift bei Selbstverwaltungsangelegenheiten:

Die Erhebung von Hundesteuer ist eine Selbstverwaltungsangelegenheit entsprechend der Finanzautonomie der Gemeinde (siehe oben unter II.). Auch der Erlass einer Satzung als Rechtsgrundlage für den Hundesteuerbescheid spricht für eine Selbstverwaltungsangelegenheit.

Durch Gesetz etwas anderes bestimmt:

Demnach ist die Stadt Zschopau selbst Widerspruchsbehörde, soweit nicht durch Gesetz anderes bestimmt wird. In Sachsen ist § 27 Abs. 1 des „Gesetzes über die Justiz im Freistaat Sachsen, Sächsisches Justizgesetz“²³, zu beachten. Diese Vorschrift lautet wie folgt:

„Den Bescheid über den Widerspruch gegen den Verwaltungsakt einer Gemeinde, die der Rechtsaufsicht des Landratsamtes untersteht, erlässt in Selbstverwaltungsangelegenheiten das Landratsamt als Rechtsaufsichtsbehörde. Die Nachprüfung des Verwaltungsaktes unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit bleibt der Gemeinde vorbehalten.“²⁴

⇒ Die Tatbestandsvoraussetzungen:

Es ist nunmehr zu prüfen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen des § 27 Abs. 1 Satz 1 des Sächsischen Justizgesetzes im konkreten Fall vorliegen.

- Eine Selbstverwaltungsangelegenheit liegt vor, wie oben dargelegt (Hundesteuerbescheid).
- Ebenso unproblematisch ist das Vorliegen eines Verwaltungsaktes (§ 35 Satz 1 VwVfG), bei diesem Hundesteuerbescheid²⁵ zu bejahen.
- Zu prüfen ist abschließend, ob die Stadt Zschopau der Rechtsaufsicht eines Landratsamtes untersteht.

¹⁶ Siehe dazu den Aufsatz des Verfassers unter Anm. 1, konkret S. 229; zur Prüfung der Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde in einer Klausur siehe „Ein Fahrlehrer auf Abwegen“, VR 2003, 421 [424] und „Der erfolglose Makler“, VR 2002, 276 [278].

¹⁷ Kopp/Schenke, aaO (Anm. 7), Anm. 4 zu § 73 VwGO; Pietzner/Ronellenfitch, aaO (Anm. 10), S. 410; Weber, aaO (Anm. 1), S. 229; Geis/Hinterseh, aaO (Anm. 10), S. 36.

¹⁸ „Im Zweifel“, siehe Anm. 15.

¹⁹ Pietzner/Ronellenfitch, aaO (Anm. 10), S. 403.

²⁰ Es handelt sich nur um Beispiele, alle möglichen Fallkonstellationen können nicht erörtert werden! Unterstellt wird immer, dass eine Abhilfeentscheidung nach § 72 VwGO durch die Ausgangsbehörde nicht erfolgte und deshalb jetzt die Widerspruchsbehörde zuständig ist.

²¹ Zum Prüfungsaufbau in einer Klausur: Die Zuständigkeit der Ausgangsbehörde zum Erlass des Ausgangsbescheides (hier: Bescheid über Hundesteuer) wird in der formellen Rechtmäßigkeit des Bescheides geprüft (Zuständigkeit, Form und Verfahren, siehe § 46 VwVfG), während die Frage der Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde bei der Zulässigkeit des Widerspruchs zu erörtern ist; siehe dazu z. B. die Prüfung der Zulässigkeit des Widerspruchs in der Klausur „Ein Fahrlehrer auf Abwegen“, VR 2003, 421 [424 ff.].

²² Zur Zuständigkeit der Selbstverwaltungsbehörde für den Erlass des Widerspruchsbescheides siehe auch OVG Münster in: NVwZ-RR 2003, 615 [616]; Pietzner/Ronellenfitch, aaO (Anm. 10), S. 409 ff.

²³ Vom 24.11.2000, GVBl. S. 482 ff.; grundsätzlich dazu Pietzner/Ronellenfitch, aaO (Anm. 10), S. 413, und Weides, aaO (Anm. 10), S. 259.

²⁴ Nach § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist im Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes nachzuprüfen.

²⁵ Unter vollstreckungsrechtlichen Gesichtspunkten handelt es sich um einen sog. Leistungsbescheid nach den §§ 12 ff. des Sächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes. Bei diesem Bescheid entfällt nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs. Er hat demnach die Funktion eines Vollstreckungstitels, § 2 VwVG.

