

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

☞ Richtigerweise 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/Ronellenfisch, 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/Ronellenfisch, 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/Ronellenfisch, aaO (Anm. 10), S. 409 ff.

²³ Vom 24.11.2000, GVBl. S. 482 ff.; grundsätzlich dazu Pietzner/Ronellenfisch, 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.

Nach § 112 Abs. 1 GemO unterstehen „kreisangehörige“ Gemeinden der Rechtsaufsicht des Landratsamtes als untere Verwaltungsbehörde (siehe § 2 Abs. 5 Landkreisordnung).

Falls Zschopau eine kreisangehörige Gemeinde ist, untersteht diese Gemeinde (Stadt) der Rechtsaufsicht des Landratsamtes mit der Folge, dass der Tatbestand des § 27 Abs. 1 Justizgesetz zu bejahen ist. Dann wäre das zuständige Landratsamt (hier: Mittlerer Erzgebirgskreis in Marienberg) die zuständige Widerspruchsbehörde.

Die Gemeindeordnung (§ 3 Abs. 1 GemO) unterscheidet zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Gemeinden (Städten). Zschopau ist eine sog. „Große Kreisstadt“ nach dem „Gesetz über die Großen Kreisstädte“²⁶ und somit keine „Kreisfreie Stadt“. Den „Katalog“ der kreisfreien Städte kann man der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung vom 14. 1. 2004 zur räumlichen Gliederung der Regierungsbezirke²⁷ entnehmen, in welchem Zschopau nicht aufgeführt ist, weshalb man immer auf diesem Wege die Frage beantworten kann, ob eine Gemeinde kreisangehörig ist oder nicht.

Nachdem nunmehr feststeht, dass Zschopau eine kreisangehörige Gemeinde (Stadt) ist, ergibt sich daraus, dass das Landratsamt des Mittleren Erzgebirgskreises die zuständige Widerspruchsbehörde im konkreten Fall ist.

– Zu beachten ist noch § 27 Abs. 1 Satz 2 des Sächsischen Justizgesetzes, wonach „die Nachprüfung des Verwaltungsaktes (Anm.: in Selbstverwaltungsangelegenheiten) unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit der Gemeinde vorbehalten bleibt.“ Die Kontrollbefugnis der Widerspruchsbehörde (hier: Landratsamt) ist demnach auf die Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt.²⁸ Die Frage der Zweckmäßigkeit entscheidet die Selbstverwaltungsbehörde als Ausgangsbehörde (hier: Stadt Zschopau) im Rahmen des Abhilfeverfahrens nach § 72 VwGO.²⁹

Fall 2: Hundesteuerbescheid der Stadt Chemnitz

Amalie Tierlieb wohnt in Chemnitz und ist Halterin eines Pudels. Nachdem sie einen Hundesteuerbescheid über 50 Euro für das Jahr 2004 erhält, erhebt sie bei der Stadt Chemnitz Widerspruch.

Die Ausgangsbehörde

Siehe die entsprechenden Ausführungen zu Fall 1.

Die Widerspruchsbehörde

Widerspruchsbehörde: Siehe die entsprechenden Darlegungen bei Fall 1.

Jedoch ist hier wie bei Fall 1 zu prüfen, ob im konkreten Fall die Tatbestandsvoraussetzungen des § 27 Abs. 1 des Sächsischen Justizgesetzes vorliegen.

Insbesondere ist zu prüfen, ob die Stadt Chemnitz der Rechtsaufsicht des Landratsamtes unterliegt. Nur wenn dies zutrifft, liegen insgesamt die Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 Satz 1 des Sächsischen Justizgesetzes vor. Verneint man den Tatbestand des § 27 Abs. 1 Satz 1 „Justizgesetz“, hat dies zur Folge, dass die Stadt Chemnitz Ausgangs- und Widerspruchsbehörde ist (sog. Identität zwischen Ausgangs- und Widerspruchsbehörde).

Wie sich aus § 1 Abs. 1 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur räumlichen Gliederung der Regierungsbezirke³⁰ ergibt, ist die Stadt Chemnitz (im Gegensatz zu Zschopau) aber eine Kreisfreie Stadt, somit keine sog. kreisangehörige Gemeinde. Die Stadt Chemnitz untersteht deshalb nicht der Rechtsaufsicht des Landratsamtes, wie es § 27 Abs. 1 Satz 1 „Justizgesetz“ vorsieht.

Demnach liegt der Tatbestand des § 27 Abs. 1 Satz 1 des Sächsischen Justizgesetzes nicht vor, weshalb die sonderrechtliche (landesrechtliche) Regelung, die ein Abweichen von der grundsätzlichen Festlegung des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO erlaubt, nicht anzuwenden ist.

Der Auffangtatbestand

Es verbleibt bei § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO, 1. Halbsatz, wonach die Stadt Chemnitz sowohl Ausgangs- als auch Widerspruchsbehörde im konkreten Fall ist.

Erkenntnis aus Fallbeispiel 2

∩ Somit zeigt sich an diesem Fallbeispiel Folgendes: Bei gleichem Sachverhalt (Bescheid über die Erhebung der Hundesteuer mit anschließendem Widerspruch des Adressaten) hat man es mit zwei unterschiedlichen Widerspruchsbehörden zu tun: im Fall 1 das Landratsamt als Widerspruchsbehörde, weil Ausgangsbehörde in der „Selbstverwaltungsangelegenheit“ eine kreisangehörige Gemeinde (oder Stadt) ist, im Fall 2 ist die Ausgangsbehörde (in Selbstverwaltungsangelegenheiten) selbst Widerspruchsbehörde, weil sie eine Kreisfreie Stadt ist.

Zugleich erkennt man, dass die unter II. angesprochene Prüfungsreihenfolge zutreffend ist, wonach vorrangig § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO bei der Frage nach der zuständigen Widerspruchsbehörde zu prüfen ist.

Hätte man nämlich im „Hundesteuerfall“ ohne Beachtung der vorrangigen Sonderregelung der Nr. 3 (Selbstverwaltungsangelegenheit) die Vorschrift des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 (Generalklausel, nächsthöhere Behörde als Widerspruchsbehörde) angewandt, hätte man nicht erkannt, dass beim Erlass eines Hundesteuerbescheides durch die Stadt Chemnitz (Fall 2) eine Identität zwischen Ausgangs- und Widerspruchsbehörde besteht.

Fall 3: Entziehung der Fahrerlaubnis durch das Landratsamt Freiberg:

Peter Eilig wohnt in Freiberg. Da er sich nicht an die Verkehrs Vorschriften hält, „sammelt“ er innerhalb weniger Jahre 20 Punkte im Verkehrszentralregister in Flensburg (z. B. Ordnungswidrigkeiten wg. Überschreitens der erlaubten Höchstgeschwindigkeit, Nichtbeachten des Rotlichts einer Lichtsignalanlage). Daraufhin entzieht ihm die Behörde nach Anhörung die Fahrerlaubnis. Eilig ist empört und erhebt Widerspruch.³¹

Die Ausgangsbehörde

Zuständige Behörde für die Entziehung der Fahrerlaubnis (sog. Ausgangsbehörde, die den belastenden Verwaltungsakt, der jetzt mit Widerspruch angegriffen wird, erlassen hat) ist das Landratsamt Freiberg nach § 73 Abs. 1 Satz 1 der Fahrerlaubnisverordnung (FeV, Bundesrecht)³² i. V. mit § 2 Abs. 5 der Landkreisordnung (Landratsamt als untere Verwaltungsbehörde nach Landesrecht).³³

Als diese allgemeinen Vorschriften konkretisierende landesrechtliche Regelung ist nunmehr noch das „Gesetz zur Bestimmung der Zuständigkeiten der unteren Verwaltungsbehörden

²⁶ Vom 26.5.1994, GVBl. S. 950.

²⁷ GVBl. S. 3, ergangen aufgrund von § 6 Abs. 1 Satz 5 des Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes; siehe dazu den Aufsatz des Verfassers unter Anm. 8.

²⁸ Pietzner/Ronellenfisch, aaO (Anm. 10), S. 413.

²⁹ Pietzner/Ronellenfisch, aaO (Anm. 10), S. 414, sog. aufgespaltenes Widerspruchsverfahren; siehe dazu auch Weides, aaO (Anm. 10), S. 260.

³⁰ Siehe Anm. 27.

³¹ Zu einem derartigen Sachverhalt siehe den Aufsatz des Verfassers, „Der Bescheid über die Entziehung der Fahrerlaubnis nach dem neuen StVG“, in: VR 2002, 193 ff.

³² Danach sind zum Vollzug der FeV die nach Landesrecht zuständigen unteren Verwaltungsbehörden (Fahrerlaubnisbehörden) berechtigt, insbes. auch für die Erteilung und Entziehung der Fahrerlaubnis.

³³ Weiterhin sind nach Landesrecht (§ 3 Abs. 3 GemO) auch die „Kreisfreien Städte“ in Sachsen „untere Verwaltungsbehörden“ und damit auch zuständig nach der FeV; zu § 2 V der Landkreisordnung siehe auch OVG Bautzen, SächsVBl. 1998, 188 [189].

auf dem Gebiet des Straßenverkehrswesens, Straßenverkehrszuständigkeitsgesetz³⁴ zu beachten. § 4 dieses Gesetzes lautet wie folgt:

„Zuständigkeiten und Weisungsrecht

(1) Straßenverkehrsbehörden i. S. des § 44 StVO und zuständige Behörde i. S. des § 73 I FeV und des § 68 I StVZO sind

- das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit als oberste Landesbehörde,
- die Regierungspräsidien als höhere Verwaltungsbehörden,
- die Landkreise und Kreisfreien Städte als untere Verwaltungsbehörden.

(2) Die den Landkreisen, Kreisfreien Städten und Großen Kreisstädten übertragenen Aufgaben sind Weisungsaufgaben. Fachaufsichtsbehörden sind die in Abs. 1 Nr. 1 und 2 genannten Behörden. Das Weisungsrecht ist unbeschränkt.“

Die Widerspruchsbehörde³⁵

Spezialvorschrift bei Selbstverwaltungsangelegenheiten:

Eine Selbstverwaltungsangelegenheit (§ 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO) liegt nicht vor. Fahrerlaubnisrecht als besonderes Polizeirecht (Gefahrenabwehr, Fernhalten ungeeigneter Verkehrsteilnehmer vom öffentlichen Straßenverkehr³⁶) gehört zu den Pflichtaufgaben nach Weisung (§ 2 Abs. 3 GemO, dies ergibt sich auch aus dem vorgenannten „Straßenverkehrszuständigkeitsgesetz“, § 4 Abs. 2) und ist keine Sache des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde, § 2 Abs. 1 GemO.

Die Anwendung des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO scheidet somit mangels Vorliegen einer „Selbstverwaltungsangelegenheit“ im Falle einer Entziehung der Fahrerlaubnis aus.

Sonderregelung für die anderen Fälle:

Demnach ist jetzt die Vorschrift des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO zu prüfen.

Dann ist Widerspruchsbehörde das Landratsamt Freiberg selbst, wenn (gegenüber dem Landratsamt Freiberg) die „nächsthöhere Behörde eine oberste Bundes- oder oberste Landesbehörde“ ist. Grund für diese gesetzliche Festlegung einer Identität zwischen Ausgangs- und Widerspruchsbehörde (die es auch im Falle einer Selbstverwaltungsangelegenheit geben kann, siehe oben Fall 2) ist die Entlastung der Verwaltungsspitze und das Fernhalten von Einzelfallentscheidungen.³⁷

– Da das Landratsamt eine Kommunalbehörde³⁸ ist, muss die Frage nach der nächsthöheren Behörde als oberste Bundesbehörde nicht weiter vertieft werden.

– Nächsthöhere Behörde (gegenüber dem Landratsamt Freiberg) könnte aber eine oberste Landesbehörde sein. Die in diesem Zusammenhang erforderliche Prüfung kann im Einzelfall durchaus Schwierigkeiten bereiten.³⁹ Die nachfolgenden Prüfungsschritte bestätigen diese Meinung:

a) Nachdem nunmehr das „Sächsische Verwaltungsorganisationsgesetz“ gilt, bietet es sich an, diese Frage mit einem Blick in dieses Gesetz zu beantworten. Das ist aber bereits deshalb problematisch, weil es sich bei dem Landratsamt Freiberg um die Behörde des Landkreises Freiberg handelt und der Landkreis selbst eine kommunale Körperschaft ist. Es handelt sich bei dem Landkreis um einen „Träger der Selbstverwaltung“ i. S. des Art. 82 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen. Deshalb enthält das Sächsische Verwaltungsorganisationsgesetz zu den Behörden der „Träger der Selbstverwaltung“ keine Festlegungen, denn es befasst sich nur mit Staatsbehörden außerhalb der kommunalen Selbstverwaltung.

Lediglich in § 1 Abs. 1 der bereits genannten „Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur räumlichen Gliederung der Regierungsbezirke“ (aufgrund von § 6 Abs. 1 Satz 5 des Verwaltungsorganisationsgesetzes erlassen) wird der Landkreis Freiberg als ein zum Regierungsbezirk Chemnitz gehörender

Landkreis benannt (räumliche Zuordnung zu einem der drei Regierungsbezirke im Freistaat Sachsen).

b) Fahrerlaubnisrecht ist, wie bereits erwähnt, besonderes Polizeirecht. Eventuell ermöglicht ein Blick in die Regelungen des allgemeinen Polizeirechts im Zusammenhang mit der Über- und Unterordnung von Polizeibehörden einen Lösungsansatz. Denn das StVG als besonderes Polizeirecht des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) bestimmt nicht konkret die zuständigen Behörden, das ist Aufgabe des jeweiligen Bundeslandes (Art. 84 Abs. 1 GG). Der Rückgriff in das allgemeine Polizeirecht (als Landesrecht) ist deshalb vertretbar.

Der Behördenaufbau im Sächsischen Polizeirecht (allgemeines Polizeirecht des Landes) ergibt sich aus § 64 Abs. 1 des Sächsischen Polizeigesetzes.⁴⁰ Dort werden in § 64 Abs. 1 Satz 3 SächsPolG unter den „allgemeinen Polizeibehörden“ auch die Kreispolizeibehörden benannt, das sind die Landkreise und Kreisfreien Städte, somit auch der Landkreis Freiberg.⁴¹

c) Nächsthöhere Behörde gegenüber dem Landkreis Freiberg ist nach § 64 Abs. 1 Satz 2 SächsPolG die „höhere Verwaltungsbehörde als Landespolizeibehörde“ und nicht die obersten Landespolizeibehörden, die in § 64 Abs. 1 Satz 1 SächsPolG benannt sind (z. B. Staatsministerium des Innern oder Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit).

Zu dieser Lösung kommt man jetzt aber auch auf einfacherem Wege nach In-Kraft-Treten des bereits genannten „Straßenverkehrszuständigkeitsgesetzes“, denn dort wird (sondergesetzlich, mit Vorrang zu prüfen vor dem SächsPolG) in § 4 Abs. 1 Satz 2 als nächsthöhere Behörde (gegenüber den Landkreisen und Kreisfreien Städten) das Regierungspräsidium genannt.

Demnach ist nächsthöhere Behörde gegenüber dem Landratsamt Freiberg keine „oberste Landesbehörde“. Die Vorschrift des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO trifft auf den vorliegenden Fall nicht zu.

Der Auffangtatbestand

Somit ist abschließend die „Generalklausel“ des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO zu prüfen, wonach die nächsthöhere Behörde (gegenüber dem Landratsamt Freiberg) die zuständige Widerspruchsbehörde ist.

Nach „altem Recht“, d. h. vor Geltung des „Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes“ konnte diese Frage relativ einfach beantwortet werden.⁴² Denn nach dem sog. „Regierungspräsidiumsgesetz“, konkret § 3 Abs. 2 (durch das

34 Artikel 10 des „Sächsischen Verwaltungsmodernisierungsgesetzes“ vom 5. 5. 2004, siehe Anm. 8.

35 Zur Zuständigkeit des Regierungspräsidiums als Widerspruchsbehörde bei Entziehung der Fahrerlaubnis siehe auch OVG Bautzen, JbSächsOVG 1, 171 ff. (Ausgangsbehörde Landratsamt) und VGH Mannheim, VRS 88/95, 76 ff.

36 Siehe § 4 Abs. 1 StVG; BVerwG DÖV 1977, 603.

37 Pietzner/Ronellenfisch, aaO (Anm. 10), S. 405; Weides, aaO (Anm. 10), S. 258.

38 OVG Bautzen, SächsVBl. 1998, 188 [189].

39 Pietzner/Ronellenfisch, aaO (Anm. 10), S. 406.

40 Siehe dazu den Aufsatz des Verfassers, „Zum Aufbau der Verwaltung im Freistaat Sachsen“, apf 2001, Landesbeilage Sachsen, S 82; diese Regelungen im Sächsischen Polizeigesetz blieben durch das Verwaltungsorganisationsgesetz unangetastet.

41 Gleichzeitig ist der Landkreis Freiberg untere Verwaltungsbehörde i. S. von § 73 Abs. 1 Satz 1 FeV i. V. mit § 2 Abs. 5 der Landkreisordnung, siehe oben unter 1. bei der Prüfung der Zuständigkeit der Ausgangsbehörde für den Erlass des Bescheides über die Entziehung der Fahrerlaubnis.

42 Siehe dazu die Erörterungen in dem Aufsatz des Verfassers, „Der Bescheid über die Aussetzung der Vollziehung nach § 80 Abs. 4 VwGO, zugleich ein Beitrag zur Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde“ in apf 1999, 226 [229 ff.].

Verwaltungsorganisationsgesetz jetzt aufgehoben), waren die Regierungspräsidien, „soweit nichts anderes bestimmt, höhere Verwaltungsbehörde i. S. bundes- oder landesrechtlicher Vorschriften“.

Dazu hat aber das neue Verwaltungsorganisationsgesetz nunmehr eine andere Festlegung getroffen.⁴³ Nach § 6 Abs. 2 Satz 2 dieses Gesetzes sind die Regierungspräsidien nur noch „höhere Verwaltungsbehörde i. S. bundesrechtlicher Vorschriften“, es fehlt die Erwähnung der entsprechenden landesrechtlichen Regelungen (wie im inzwischen aufgehobenen RP-Gesetz, § 3 Abs. 2).

Demnach ist unklar, wer jetzt in Sachsen nach landesrechtlicher Vorschrift (§ 64 Abs. 1 Satz 2 SächsPolG) die „höheren Verwaltungsbehörden als Landespolizeibehörden“ sind, denn konkret ist das Regierungspräsidium in § 64 Abs. 1 Satz 2 SächsPolG nicht benannt. Nach alter Rechtslage (zur Zeit der Geltung des RP-Gesetzes war diese Festlegung im SächsPolG nicht erforderlich, weil § 3 Abs. 2 des RP-Gesetzes die pauschale Definition der Regierungspräsidien als „höhere Verwaltungsbehörden“ auch i. S. landesrechtlicher Vorschriften vornahm.

Die nunmehr vorliegende Gesetzeslücke ist auszufüllen.⁴⁴ Es bietet sich die hilfweise (oder analoge) Anwendung der Grundsätze der landesrechtlichen Regelungen an, die ausdrücklich die „Regierungspräsidien“ als „höhere Verwaltungsbehörden“ (i. S. des Landesrechts) benennen, um zumindest vorläufig diese Gesetzeslücke zu schließen.⁴⁵

Folgt man (zumindest für eine Übergangszeit bis zur gesetzlichen Klarstellung) diesem Lösungsansatz, so ist das Regierungspräsidium Chemnitz nächsthöhere Behörde gegenüber dem Landratsamt Freiberg (im konkreten Fall der Entziehung der Fahrerlaubnis), und zwar abzuleiten aus der (hilfsweisen oder analogen) Anwendung des § 64 Abs. 1 Satz 2 SächsPolG.

Die vorgenannte bisher fehlende gesetzliche Klarstellung im SächsPolG liegt jetzt vor, und zwar sowohl als eine allgemein anzuwendende Klärung der Rechtslage entsprechend den Vorschriften des SächsPolG als auch als spezialgesetzliche Klärung in Straßenverkehrssachen.

Mit dem 3. Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen vom 4.5.2004⁴⁶ wurde § 82 des Sächsischen Polizeigesetzes wie folgt gefasst:

„§ 82, Höhere Verwaltungsbehörden

Höhere Verwaltungsbehörden i. S. dieses Gesetzes sind die Regierungspräsidien.“

- Die angesprochene bisherige Gesetzeslücke in § 64 Abs. 1 Satz 2 SächsPolG wird nunmehr durch § 82 SächsPolG geschlossen, wonach die Regierungspräsidien die höheren Verwaltungsbehörden sind.
- Das „Straßenverkehrszuständigkeitsgesetz“ des Freistaates Sachsen hat u. a. für den Bereich des Fahrerlaubniswesens (der im konkreten Fall zu erörtern ist) ebenfalls Klarheit in der Frage nach der Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde geschaffen. Denn wie sich aus § 4 Abs. 1 des „Straßenverkehrszuständigkeitsgesetzes“ ergibt, ist das Regierungspräsidium die „nächsthöhere Behörde“ gegenüber dem Landkreis Freiberg.

Es verbleibt demnach abschließend bei der „Generalklausel“ des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO, also bei der so genannten nächsthöheren Behörde gegenüber dem Landratsamt Freiberg als Widerspruchsbehörde (im konkreten Fall der Entziehung der Fahrerlaubnis, bes. Polizeirecht) – dies ist, wie dargelegt, nach allgemeinem Polizeirecht oder nach den besonderen Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit dem Straßenverkehrsrecht das Regierungspräsidium Chemnitz.

Fall 4: Widerruf einer Fahrschülerlaubnis:

Alfred Sommer betreibt in Freiberg eine Fahrschule und ist deshalb Inhaber einer Fahrschülerlaubnis nach dem Fahrlehrergesetz (Bundesrecht). Wegen wiederholter Pflichtverstöße, insbes. gegen die gesetzlich festgelegten Aufzeichnungspflichten als Inhaber einer Fahrschülerlaubnis, widerruft das Regierungspräsidium Chemnitz die vorher erteilte Fahrschülerlaubnis.⁴⁷

Sommer erhebt Widerspruch.

Die Ausgangsbehörde

Zuständige Ausgangsbehörde für den Widerruf (und auch für die vorher erteilte Fahrschülerlaubnis) ist das Regierungspräsidium Chemnitz gemäß § 32 Abs. 1 des Fahrlehrergesetzes (Bundesrecht) i. V. mit der VO der Sächsischen Staatsregierung über die Zuständigkeiten nach dem Fahrlehrerwesen.⁴⁸

Es handelt sich hierbei um eine landesrechtliche Zuständigkeitsregelung (zur sog. sachlichen Zuständigkeit) mittels Verordnung (Gesetz im materiellen Sinn, nicht im formellen Sinne⁴⁹), weil der Bundesgesetzgeber die Verwaltungszuständigkeiten nicht festlegen darf, das ist nämlich Ländersache.⁵⁰

Die Widerspruchsbehörde

Eine Selbstverwaltungsangelegenheit (§ 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO) liegt nicht vor. Fahrlehrerrecht ist insbesondere das Polizeirecht (Gefahrenabwehr, Zulassung von geprüften und zuverlässigen Fahrlehrern zur Ausbildung von Fahrschülern als den zukünftigen Verkehrsteilnehmern) und somit nicht dem Kreis von Selbstverwaltungsangelegenheiten zuzuordnen.

Hinzu kommt noch, dass das Regierungspräsidium keine sog. Selbstverwaltungskörperschaft (wie z. B. die Gemeinde oder der Landkreis) ist, das Regierungspräsidium ist eine Behörde der unmittelbaren Staatsverwaltung nach § 6 des Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes (d. h. eine Behörde des Freistaates Sachsen).

Nunmehr ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO vorliegen.

Danach ist das Regierungspräsidium selbst Widerspruchsbehörde, wenn dem Regierungspräsidium gegenüber die nächsthöhere Behörde eine oberste Bundes- oder oberste Landesbehörde ist.

- Nächsthöhere Behörden gegenüber dem Regierungspräsidium Chemnitz sind, wie oben (unter Fall 3) dargelegt, die zuständigen Staatsministerien als oberste Polizeibehörden, § 64 Abs. 1 Satz 1 SächsPolG.
- Nach dem neuen „Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetz“ kann man jetzt aber auch das Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen den Regierungspräsidien und den sog. obersten Staatsbehörden unmittelbar aus diesem Gesetz nachvollziehen, ohne zur „Hilfskonstruktion“ über § 64 Abs. 1 SächsPolG (wie im Fall 3 geschehen) greifen zu müssen. Die

43 Siehe dazu die Ausführungen des Verfassers in dem Beitrag „Das Verwaltungsorganisationsgesetz des Freistaates Sachsen“ in apf 2004, Landesbeilage Sachsen, S 41 ff.

44 Siehe dazu nochmals den Aufsatz des Verfassers „Das Verwaltungsorganisationsgesetz des Freistaates Sachsen, apf 2004, 41 [42] ff.

45 Die Regierungspräsidien werden konkret als „höhere Verwaltungsbehörden“ benannt, z. B. in § 23 Abs. 2 des Landesplanungsgesetzes, § 59 Abs. 1 Satz 2 der Sächsischen Bauordnung, in § 4 Abs. 1 Satz 2 des Sächsischen Katastrophenschutzgesetzes und in § 50 Abs. 3 des Sächsischen Straßengesetzes.

46 GVBl. S. 147.

47 Siehe zu diesem Sachverhalt die Klausur „Ein Fahrlehrer auf Abwegen“ in VR 2003, 421.

48 GVBl. 1992 S. 42 (Regelung der sachlichen Zuständigkeit durch landesrechtliche Zuständigkeitsverordnung).

49 Von dieser Unterscheidung siehe OVG Bautzen, SächsVBl. 1999, 17 [18].

50 Der Bund hat hier die Gesetzgebungskompetenz, nicht aber die sog. Verwaltungskompetenz; siehe dazu den Aufsatz des Verfassers unter Anm. 44.

