

2. Fakultatives Widerspruchsverfahren (Art. 12 Abs. 1 AGVwGO)

2.1 Abschließende Aufzählung

¹Das in Art. 12 Abs. 1 AGVwGO eröffnete Wahlrecht zwischen Widerspruchseinlegung und Klageerhebung setzt voraus, dass der angegriffene Verwaltungsakt nach Inhalt, Gegenstand und Zielsetzung einem der in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 6 AGVwGO aufgeführten Rechtsbereiche zuzuordnen ist oder ein beamtenrechtliches Leistungs- oder Feststellungsbegehren verfolgt wird (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 AGVwGO). ²Die Aufzählung ist abschließend.

2.2 Atypische Vorschriften

Sind in einer Rechtsvorschrift, die einem der in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 6 AGVwGO aufgezählten Rechtsbereiche zuzuordnen ist, atypische Vorschriften enthalten, die nach Inhalt, Gegenstand und Zielsetzung einer anderen, nicht von Art. 12 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO erfassten Regelungsmaterie zuzuordnen sind, kommt bei Verwaltungsakten, die sich auf solche Vorschriften stützen, das fakultative Widerspruchsverfahren nicht zur Anwendung.

2.3 Entscheidungsweg bei Fragen zur Abgrenzung der einzelnen Rechtsbereiche

¹Bei Fragen zur Abgrenzung der einzelnen Rechtsbereiche sind zunächst die Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (Landtagsdrucksache 15/7252, insbesondere S. 10 bis 13) und ergänzend einschlägige Gerichtsentscheidungen heranzuziehen. ²Soweit sich die Antwort daraus nicht zweifelsfrei ableiten lässt, ist die Frage auf dem Dienstweg an die nächsthöhere Behörde beziehungsweise die Aufsichtsbehörde heranzutragen. ³Kann auch auf dieser Ebene keine zweifelsfreie Antwort gefunden werden, ist die Frage an das jeweils fachlich zuständige Staatsministerium weiterzuleiten.

2.4 Anfechtung der Kostenentscheidung

2.4.1 Akzessorietät zur Hauptsache

Kostenentscheidungen werden grundsätzlich nach den gleichen Grundsätzen angefochten wie die Hauptsache.

2.4.1.1

¹Werden die Kosten als Nebensache zur Hauptsacheentscheidung eingefordert, kann der Kostenschuldner die Kostenentscheidung entweder zusammen mit der Hauptsache oder selbstständig anfechten (Art. 12 Abs. 3 des Kostengesetzes). ²In beiden Fällen richtet sich das Rechtsbehelfsverfahren nach den für die Hauptsache geltenden Grundsätzen.

2.4.1.2

Grundsätzlich gilt auch nichts anderes, wenn die Kosten im Rahmen einer isolierten (nicht mit der Hauptsache verbundenen) Kostenentscheidung geltend gemacht werden (siehe aber Nr. 2.4.2).

2.4.2 Isolierte Kostenentscheidung der Kommunen und Zweckverbände

¹Anders verhält es sich jedoch bei isolierten (nicht mit der Hauptsache verbundenen) Kostenentscheidungen der Kommunen (Gemeinden, Landkreise, Bezirke) oder eines Zweckverbands. ²Diese unterfallen dem weiten Begriff des Kommunalabgabenrechts gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO. ³Da Art. 12 Abs. 2 AGVwGO nur zur Anwendung kommt, soweit in Art. 12 Abs. 1 AGVwGO nichts Abweichendes geregelt ist, findet unabhängig von der rechtlichen Einordnung der Maßnahme, für die die Kosten geltend gemacht werden, das fakultative Widerspruchsverfahren Anwendung.

2.5 Anfechtung von Maßnahmen der Vollstreckung

2.5.1 Akzessorietät zum Grundverwaltungsakt

¹Maßnahmen der Vollstreckung sind, soweit dagegen im Verwaltungsrechtsweg förmliche Rechtsbehelfe zulässig sind, grundsätzlich der Rechtsmaterie zuzuordnen, der der zu vollstreckende Verwaltungsakt zugehört. ²Sie werden deshalb nach den gleichen Grundsätzen angefochten wie der Grundverwaltungsakt, dessen Durchsetzung erzwungen werden soll.

2.5.2 Art. 26 Abs. 7 Satz 3 des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes (VwZVG)

Diese Grundsätze gelten auch für die Pfändung und Verwertung beweglicher Sachen durch eigene Vollstreckungsbeamte der Kommunen und Zweckverbände sowie für die Pfändung und Einziehung von Geldforderungen und anderen Vermögensrechten durch die Kommunen und durch die für die Bezirke handelnden Regierungen gemäß Art. 26 Abs. 7 Satz 3 VwZVG.

2.5.3 Kosten für Maßnahmen der Vollstreckung

¹Werden Kosten für Maßnahmen der Vollstreckung eingefordert, gilt Nr. 2.4. ²Werden die Kosten für eine Ersatzvornahme (Art. 32 VwZVG) durch eine Kommune oder einen Zweckverband mittels eines eigenständigen Verwaltungsakts (isolierte Kostenentscheidung) geltend gemacht, kommt das fakultative Widerspruchsverfahren zur Anwendung (siehe Nr. 2.4.2).

2.6 Aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage

Hinsichtlich der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Klage gilt § 80 VwGO, das heißt grundsätzlich haben Widerspruch und Klage aufschiebende Wirkung, es sei denn, die aufschiebende Wirkung entfällt kraft Gesetzes oder behördlicher oder gerichtlicher Anordnung.

2.7 Wahlrecht zwischen Widerspruch und Klage

¹ Art. 12 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO räumt dem Betroffenen in den aufgezählten Rechtsbereichen ein Wahlrecht zwischen Widerspruchseinlegung mit gegebenenfalls anschließender Klageerhebung und (alternativ) unmittelbarer Klageerhebung ein. ²Erhebt der Betroffene unmittelbar Klage, entfällt gemäß § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 Satz 3 AGVwGO das Erfordernis der Durchführung eines Vorverfahrens gemäß § 68 VwGO. ³Legt der Betroffene daher nach unmittelbarer Klageerhebung zusätzlich Widerspruch ein, ist dieser unzulässig, kann aber als formloser Rechtsbehelf oder Antrag auf Änderung beziehungsweise Neuverbescheidung behandelt werden.

2.8 Mehrere gemeinsam Betroffene (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 AGVwGO)

¹Das in Art. 12 Abs. 1 AGVwGO eingeräumte Wahlrecht des Betroffenen zwischen Widerspruchseinlegung und unmittelbarer Klageerhebung besteht uneingeschränkt nur, wenn der Betroffene Einzeladressat des Verwaltungsakts ist. ²Richtet sich der Verwaltungsakt an mehrere Betroffene gemeinsam, kann jeder von ihnen nur dann unmittelbar Klage erheben, wenn alle Betroffenen zustimmen (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 AGVwGO). ³Diese Differenzierung soll die Gefahr divergierender Rechtsbehelfe verhindern, die dadurch entsteht, dass gegen denselben Verwaltungsakt von einem Betroffenen Widerspruch, von einem anderen unmittelbar Klage erhoben wird.

2.8.1 Abgrenzung: Verwaltungsakt an einen oder mehrere gemeinsam Betroffene

2.8.1.1

¹Entscheidend ist, ob sich der Verwaltungsakt an einen oder mehrere gemeinsam Betroffene richtet. ²Ein Verwaltungsakt richtet sich an denjenigen, der von seiner Regelung materiell betroffen, das heißt hieraus verpflichtet und/oder berechtigt sein soll. ³Das ist in der Regel derjenige, an den der Verwaltungsakt adressiert ist. ⁴Anderes gilt etwa bei Bekanntgabe an einen Bevollmächtigten (Art. 41 Abs. 1 Satz 2 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes – BayVwVfG) oder gesetzlichen Vertreter (zum Beispiel Insolvenzverwalter, Testamentsvollstrecker); hier richtet sich der Verwaltungsakt inhaltlich an den Vertretenen. ⁵An wen ein Verwaltungsakt gerichtet ist, ergibt sich aus dem für den Betroffenen erkennbaren Willen der Behörde (BVerwG, Beschluss vom 25. März 1996, Az. 8 B 48/96). ⁶Ob der Verwaltungsakt aufgrund des materiellen Rechts an mehr oder weniger Betroffene hätte gerichtet werden müssen, ist

insoweit unerheblich. ⁷Im Zweifel ist die Regelung allerdings so auszulegen, dass der Verwaltungsakt an den gerichtet ist, an den er sich nach materiellem Recht richten muss.

2.8.1.2

¹Ein Verwaltungsakt richtet sich danach an mehrere gemeinsam Betroffene, wenn mehrere Personen nur gemeinschaftlich verpflichtet oder berechtigt werden sollen. ²Dies ist nur in Ausnahmefällen gegeben, etwa wenn an eine Gesamthand (Erbengemeinschaft, eheliche Gütergemeinschaft, Grundstücksgemeinschaft) ein Leistungsbegehren gerichtet wird, das nur von der Gesamthand, also nur von allen Gesamthändern gemeinsam, erfüllt werden kann (zum Beispiel Belastung eines der Gesamthand gehörenden Grundstücks). ³In der Regel wird sich ein Verwaltungsakt, der an mehrere Gesamthänder adressiert ist, jedoch an diese als Gesamtschuldner richten, sodass es sich nicht um mehrere gemeinsam Betroffene handelt (vergleiche Nr. 2.8.1.3).

2.8.1.3

¹Nicht an mehrere gemeinsam Betroffene richtet sich ein Verwaltungsakt, der als Allgemeinverfügung oder Sammelbescheid zwar mehrere Personen, aber davon jede Person für sich und damit nicht gemeinschaftlich berechtigt oder verpflichtet. ²Dies ist etwa bei Teilschuldverhältnissen (§ 420 des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB), aber auch bei einer gesamtschuldnerischen Verpflichtung der Fall, bei der die Leistung zwar nur einmal gefordert werden kann, jeder aber (für sich) zur Bewirkung der ganzen Leistung verpflichtet ist (§ 421 BGB). ³Zu beachten ist, dass auch Gesamthänder in der Regel Gesamtschuldner sind (dies ergibt sich im Kommunalabgabenrecht aus § 44 der Abgabenordnung, gilt aber nach den Grundsätzen des Bürgerlichen Gesetzbuchs auch allgemein, vergleiche §§ 421, 427, 431, § 1437 Abs. 2, § 1459 Abs. 2, § 2058 BGB). ⁴Demnach richtet sich beispielsweise ein Kommunalabgabenbescheid, der an mehrere oder alle Mitglieder einer Erbengemeinschaft adressiert wird, nicht an mehrere gemeinsam Betroffene im Sinne des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 AGVwGO, sondern an mehrere Einzelbetroffene im Sinne des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO.

2.8.2 Zeitpunkt der Zustimmung

¹Die Zustimmung der anderen Betroffenen, an die sich der Verwaltungsakt gemeinsam richtet, zur unmittelbaren Klage kann vor Klageerhebung eingeholt (Einwilligung) oder erst nachträglich beigebracht werden (Genehmigung). ²Wird ohne Zustimmung der anderen Betroffenen unmittelbar Klage erhoben und kann die Zustimmung auch nachträglich nicht beigebracht werden, ist die Klage unzulässig. ³Sofern die Widerspruchsfrist noch nicht abgelaufen ist, kann der Betroffene weiterhin Widerspruch einlegen.

2.8.3 Form der Zustimmung

¹Die Zustimmung kann sowohl gegenüber dem klagenden (Mit-)Betroffenen als auch gegenüber dem Verwaltungsgericht erklärt werden. ²Gegenüber dem Gericht muss die Zustimmungserklärung schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle des Verwaltungsgerichts abgegeben werden (§ 81 VwGO analog und § 55a VwGO).

2.8.4 Widerspruchseinlegung und Zustimmung zur unmittelbaren Klageerhebung

Nach dem Sinn und Zweck des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 AGVwGO können mehrere gemeinsam Betroffene, an die sich ein Verwaltungsakt richtet, nur einheitlich zwischen den Alternativen „Widerspruchseinlegung mit gegebenenfalls anschließender Klageerhebung“ und „unmittelbarer Klageerhebung“ wählen.

2.8.4.1

¹Erhebt ein Betroffener mit Zustimmung der (Mit-)Betroffenen unmittelbar Klage, entfällt mit der Klageerhebung gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 3 AGVwGO generell, das heißt auch für die zustimmenden (Mit-)Betroffenen, das Widerspruchsverfahren. ²Legt daher ein zustimmender (Mit-)Betroffener nach der Klageerhebung Widerspruch ein, ist dieser gemäß § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO unzulässig.

2.8.4.2

Hat ein (Mit-)Betroffener vor der Zustimmung bereits Widerspruch eingelegt, kann er nicht mehr wirksam der unmittelbaren Klageerhebung zustimmen, es sei denn, er nimmt vor der Zustimmung den Widerspruch zurück.

2.8.4.3

¹Vorsorglich wird darauf hingewiesen, dass der (Mit-)Betroffene durch die Zustimmung nicht zum (Mit-)Kläger wird. ²Partei ist die Gesamthand.

2.9 Form des Widerspruchs

¹Nach § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist der Widerspruch schriftlich, zur Niederschrift, in einer elektronischen Form im Sinne von § 3a Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) oder schriftformersetzend nach § 3a Abs. 3 VwVfG und § 9a Abs. 5 des Onlinezugangsgesetzes (OZG) einzulegen. ²Die Einlegung des Widerspruchs mittels einfacher E-Mail genügt diesen Anforderungen nicht. ³Welche elektronischen Möglichkeiten im Einzelfall für die Widerspruchseinlegung bestehen, ist davon abhängig, welche konkreten Zugangsmöglichkeiten die jeweilige Behörde eröffnet hat. ⁴Auf die Verpflichtung von Behörden, eine Zugangsmöglichkeit für die Übermittlung elektronischer Dokumente zu eröffnen, wird hingewiesen (vergleiche hierzu § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 1 des E-Government-Gesetzes – EGovG; Art. 1 und 16 des Bayerischen Digitalgesetzes – BayDiG). ⁵Werden in die Rechtsbehelfsbelehrung oder in die zugehörigen Hinweise – über die gesetzlichen Mindestangaben nach § 58 Abs. 1 VwGO (Rechtsbehelf, Verwaltungsbehörde oder Gericht, Sitz und Frist) hinaus – auch Erläuterungen zur Form des Widerspruchs mit aufgenommen, sind alle hierfür von der Behörde tatsächlich eröffneten Zugangswege zu benennen. ⁶Andernfalls wäre die Rechtsbehelfsbelehrung insoweit unrichtig. ⁷Für die Rechtzeitigkeit der Einlegung des Widerspruchs würde dann die Jahresfrist des § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO gelten. ⁸Es obliegt der jeweiligen Behörde, in eigener Verantwortung ihre Rechtsbehelfsbelehrungen zutreffend abzufassen und gegebenenfalls zu aktualisieren. ⁹Wegen der Fehleranfälligkeit empfehlen wir jedoch, im Zweifel gänzlich auf Hinweise zur Form des Widerspruchs zu verzichten.