

Verwaltungsprozessrecht

Hufen

13. Auflage 2024
ISBN 978-3-406-80591-2
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

7. Folgen der r. i. p. im Verwaltungsprozess

Auch im nachfolgenden Verwaltungsprozess wirft die r. i. p. erhebliche Fragen auf. Diese betreffen zum einen den **Klagegegenstand**, denn der Widerspruchsführer ist im Maße der Verböserung zusätzlich beschwert und kann seine Klage auf diesen Teil beschränken (§ 79 II VwGO). 22

Auch die Frage des **Klagegegners** im Falle der r. i. p. ist nur bei Identität von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde unproblematisch. Hat die „verbösernde“ Widerspruchsbehörde die Ausgangsbehörde lediglich angewiesen, dann ist **deren** Träger richtiger Klagegegner. Hat aber die Widerspruchsbehörde den Betroffenen insoweit selbst belastet, so kann nur der Träger der Widerspruchsbehörde richtiger Beklagter und passivlegitimiert sein, da andernfalls die Ausgangsbehörde in einen von ihr selbst nicht verursachten Rechtsstreit verwickelt würde.

Die Entbehrlichkeit des Widerspruchsverfahrens gegen den „**verbösernden Teil**“ des Widerspruchsbescheids ergibt sich aus § 68 I 2 Ziff. 2 VwGO. Der insoweit belastete Widerspruchsführer ist nach den Grundsätzen der Adressatentheorie in jedem Fall hinsichtlich der „Verböserung“ klagebefugt. (Zu den prozessualen Problemen der r. i. p. Juhnke BayVBl. 1991, 136; Scheerbarth reformatio in peius passim).

Weiterführende Literatur zu § 9 III: Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2023, Rn. 1373 ff.; Kahl in Baumeister/Roth/Ruthig, Staat, FS Schenke, 2011, S. 901 ff.; Verwaltungsprozessuale Probleme der reformatio in peius; Kahl/Hilbert, Die reformatio in peius, Jura 2011, 660; Kingreen, Zur Zulässigkeit der reformatio in peius im Prüfungsrecht, DÖV 2003, 1; Lindner, Die „reformatio in peius“ im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, DVBl 2009, 224; Scheerbarth, Die verwaltungsbehördliche reformatio in peius und ihre prozessuale Problematik, 1996; Schröder, Reformatio in peius durch Rechtsausschüsse, NVwZ 2005, 1029.

IV. Nebenentscheidungen

1. Die Kostenentscheidung

Nach § 73 III 3 VwGO bestimmt der Widerspruchsbescheid auch, wer die Kosten trägt. Entsprechendes gilt nach § 72 VwGO für die (begünstigende) Abhilfeentscheidung. Beide Bestimmungen betreffen die **Kostenlast**, also die Frage, wer die Kosten dem Grunde nach zu tragen hat. Zu unterscheiden davon ist die Entscheidung über die **Festsetzung der Kosten** selbst, die im Widerspruchsverfahren nach § 80 III VwVfG gleichfalls durch die Widerspruchsbehörde zu treffen ist. 23

- 24 **Inhaltlich** gilt Folgendes: Bei **erfolgreichem Widerspruch** hat der Rechtsträger der Ausgangsbehörde dem Widerspruchsführer die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendigen Aufwendungen zu erstatten. Umgekehrt hat der erfolglose Widerspruchsführer der Ausgangsbehörde (nicht der Widerspruchsbehörde!) die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendigen Aufwendungen zu erstatten. Mit dem Erfolg des Widerspruchs wählt das Gesetz dabei bewusst einen **formellen Maßstab**: Auf den Grund der Rechtswidrigkeit des VA oder auf Zulässigkeit und Begründetheit des Widerspruchs kommt es nicht mehr an.
- 25 Ist der Widerspruch **erfolglos**, richten sich die Kosten nach dem einschlägigen Verwaltungskosten- oder Ausführungsgesetz. Bei teilweisem Erfolg sind in analoger Anwendung von § 155 I VwGO die Kosten gegeneinander aufzuheben oder verhältnismäßig zu teilen. Hat sich die Sache erledigt, so ist der Zeitpunkt der Erledigung maßgeblich (Sieweke NVwZ 2015, 858). Eine Ausnahme besteht, wenn der Widerspruch nur deshalb keinen Erfolg hatte, weil die Verletzung einer Verfahrens- oder Formvorschrift nach § 45 VwVfG unbeachtlich ist. Dann sind dem Widerspruchsführer die Kosten zu erstatten. Das muss auch für Anwendungsfälle des § 46 VwVfG gelten (wie hier: Schmitt Glaeser/Horn Verwaltungsprozessrecht Rn. 229).

2. Rechtsbehelfsbelehrung

- 26 Eine ordnungsgemäße Rechtsbehelfsbelehrung ist nicht Voraussetzung der Rechtmäßigkeit oder gar der Wirksamkeit des Widerspruchsbescheids, obwohl sie in § 73 VwGO ausdrücklich erwähnt wird. Die Bedeutung liegt – abgesehen von der notwendigen Information des Adressaten – darin, dass nur bei richtiger und vollständiger Rechtsbehelfsbelehrung die Klagefrist (§ 74 iVm § 58 I VwGO) in Gang gesetzt wird. Andernfalls gilt die Jahresfrist nach § 58 II VwGO. Beim VA mit Drittwirkung wirkt die Rechtsbehelfsbelehrung gegenüber dem Dritten (nur) dann, wenn diesem der Widerspruchsbescheid bekanntgegeben wurde (BVerwG, NJW 2010, 1686).

Weiterführende Literatur zu § 9 IV: Hain, Begründetheit und Kostenentscheidung im Widerspruchsverfahren, DVBl. 1999, 1544; Leber, Rechtsbehelfsbelehrung, Streitgegenstand und Klagebegehren, NVwZ 1996, 668; Pleiner, Richtige und vollständige Rechtsbehelfsbelehrung eines Verwaltungsaktes – un-

zureichend bei Drittbekanntgabe?, NVwZ 2014, 776; Sieweke, Die Kostentragung bei Erledigung des Widerspruchs, NVwZ 2015, 858.

V. Die Bekanntgabe des Widerspruchsbescheids durch Zustellung

Nach § 73 III VwGO ist der Widerspruchsbescheid **zuzustellen**. 27
Andere Formen der Bekanntgabe reichen also nicht aus. Auch bei einer mündlichen Eröffnung wird der Widerspruchsbescheid erst mit der Zustellung wirksam und die Frist des § 74 VwGO beginnt zu laufen. Wird der Widerspruchsbescheid als elektronisches Dokument, (auch zB als E-Mail) übermittelt, so ist gemäß § 3a II 2 VwVfG eine qualifizierte elektronische Signatur erforderlich.

Das gilt auch beim „erstmalig beschwerten Dritten“ (Winkler Bay-VBl. 2000, 235). Die Zustellung richtet sich gemäß § 73 III 2 VwGO auch bei Landesbehörden nicht nach Landesrecht, sondern nach dem (Bundes-)VwZG (dazu Kopp/Schenke/W.-R. Schenke VwGO § 73 Rn. 22a).

Zuzustellen ist der Widerspruchsbescheid an die **Beteiligten** des Widerspruchsverfahrens, aber auch an alle rechtlich davon Betroffenen, auf die die Behörde die Geltungskraft des VA erstrecken und die Frist des § 74 VwGO in Gang setzen will. Sie kann nach § 5 V VwZG unter bestimmten Voraussetzungen auch in elektronischer Form erfolgen. Hinsichtlich der Einzelheiten der Zustellung muss auf das VwZG verwiesen werden.

Mit der Zustellung des Widerspruchsbescheids (nicht erst mit der Bestandskraft des VA – OVG Münster, NVwZ-RR 2005, 450) endet das Widerspruchsverfahren. In diesem Zeitpunkt wird der VA in der Gestalt, die ihm der Widerspruchsbescheid gegeben hat, wirksam. Damit sind die Beteiligten bis zur Aufhebung oder Änderung des VA durch das Gericht rechtlich gebunden. Die Ausgangsbehörde ist zur isolierten Rücknahme des Widerspruchsbescheids nicht befugt (BVerwG, NVwZ 2002, 1252; Uhle NVwZ 2003, 811). Praktisch bedeutsam ist – neben dem Beginn der Frist des § 74 VwGO – auch, dass mit dem Widerspruchsbescheid die Sachentscheidungskompetenz der Widerspruchsbehörde endet (zu Berichtigungen und Ergänzungen des Bescheids s. aber § 42 VwVfG). Nach Zustellung des Widerspruchsbescheids ist wieder die Ausgangsbehörde zur Rücknahme und 28

zum Widerruf des VA berechtigt, auch wenn der VA durch den Widerspruchsbescheid bestätigt wurde. Weist die Widerspruchsbehörde mit dem Widerspruchsbescheid die Ausgangsbehörde aber zu einer bestimmten Entscheidung an, so ist die Ausgangsbehörde an diese Anweisung gebunden.

Weiterführende Literatur zu § 9 V: Uhle, Die Bindungswirkung des Widerspruchsbescheides, NVwZ 2003, 811; Wunsch, Zustellungsreformgesetz – Vereinfachung und Vereinheitlichung des Zustellwesens, JuS 2003, 276; Winkler, Der Beginn der Klagefrist für den durch einen Widerspruchsbescheid erstmalig beschwerten Dritten, BayVBl. 2000, 235.

Literatur: Brühl, Sachbericht, Gutachten und Bescheid im Widerspruchsverfahren, JuS 1994, 56, 153, 330, 420; Gärditz, Europäisches Verwaltungsprozessrecht, JuS 2009, 385; Guckelberger/Heimpel, Das Widerspruchsverfahren und seine Besonderheiten im Saarland, LKRZ 2009, 246; Juhnke, Prozessurale Probleme der reformatio in peius im Widerspruchsverfahren, BayVBl. 1991, 136; Lindner, Die „reformatio in peius“ im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, DVBl. 2009, 224; Menger/Erichsen, Zur Frage der reformatio in peius im Widerspruchsverfahren, VerwArch 57 (1966), 280; Renck, Reformatio in peius im Widerspruchsverfahren?, BayVBl. 1974, 639; Rühle/Stumm, Handbuch für Rechtsausschüsse, 1999; Scheerbarth, Die verwaltungsbehördliche reformatio in peius und ihre prozessuale Problematik, 1996; Schmitt/Glaeser/Horn, Verwaltungsprozessrecht, 16. Aufl. 2015; Schoch, Übungen im Öffentlichen Recht. Teil 2: Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht, 2. Aufl. 2002; Sieweke, Die Kostentragung bei Erledigung des Widerspruchs, NVwZ 2015, 858; Uhle, Die Bindungswirkung des Widerspruchsbescheides, NVwZ 2003, 811; BayVBl. 2000, 235; Ule/Laubinger, Verwaltungsverfahrensrecht, 4. Aufl. 1995; Winkler, Der Beginn der Klagefrist für den durch den Widerspruchsbescheid erstmalig beschwerten Dritten, BayVBl. 2000, 235.

3. Teil. Sachentscheidungs Voraussetzungen und Zulässigkeit der Klage

§ 10 Übersicht und allgemeine Hinweise – Streitgegenstand

I. Sachentscheidungs Voraussetzungen, Zulässigkeit und Aufbau des Gutachtens

Die Klage vor dem Verwaltungsgericht bezieht sich auf einen bestimmten **Streitgegenstand**; sie ist erfolgreich, wenn sie **zulässig** und **begründet** ist. Damit steht bereits das Grundsche ma des Gutachtens im Verwaltungsprozess und der Falllösung im Öffentlichen Recht fest. Zu beachten ist allerdings, dass § 17a GVG zwar noch von einem „unzulässigen Rechtsweg“ spricht; dies aber nicht zur Unzulässigkeit der Klage, sondern zur (obligatorischen) Verweisung nach § 17a II GVG führt. Dasselbe gilt für das unzuständige Verwaltungsgericht nach § 83 VwGO. **Die Klage darf nicht mehr als unzulässig abgewiesen werden – auch wenn kein Verweisungsantrag gestellt wurde** (Ipsen AllgVerwR Rn. 1165; Mann/Wahrendorf VerwProzR Rn. 279; aA Detterbeck AllgVerwR Rn 1319; und – für den Ausnahmefall der verfassungsrechtlichen Streitigkeit zutreffend – Bethge/v. Coelln JuS 2002, 365), jeweils mwN.

Das Grundsche ma der Prüfung ist also zu ergänzen:

- I. **Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs – zuständiges Gericht**
- II. **Zulässigkeit der Klage**
- III. **Begründetheit**

Diese „Dreiteilung“ des Aufbaus lässt sich aber vermeiden, wenn man statt der Zulässigkeit der Klage die **Sachentscheidungs voraussetzungen** prüft, denn solche sind Rechtsweg und zuständiges Gericht nach wie vor: Das Gericht des „falschen“ Rechtswegs darf – abgesehen von § 17a II GVG – nicht zur Sache entscheiden.

Das Grundschema lautet dann:

I. Sachentscheidungsvoraussetzungen

II. Begründetheit

Das entspricht dem vertrauten „zweigliedrigen Aufbau“. In der Prüfungspraxis scheint es ohnehin zu einer „friedlichen Koexistenz“ von „zweigliedrigem“ und „dreigliedrigem“ Aufbau gekommen zu sein.

- 2 Für Klausuren hat die (selbstverständlich noch weiter aufzufächern-de) Gliederung die wichtige Funktion des „**roten Fadens**“, um Sachverhalt und rechtliche Probleme richtig einzuordnen. Die Gliederung verleiht auch der Problemlösung die innere Stringenz und entscheidet über den Erfolg einer Klausur. Deshalb sollte schon äußerlich auch eine klare Gliederung Verständnis für die Struktur und die Problem-schwerpunkte eines Falles zu erkennen geben.

Derartige Aufbauschemata bergen aber bekanntlich auch Gefahren, weil sie zum gedankenlosen „Abklappern“ und zur falschen Problemge-wichtung verleiten. So paradox es klingt: **Ein solches Schema darf nie schematisch angewandt werden, es will vielmehr verstanden sein** (Rosenkranz JuS 2016, 294; Bull JuS 2000, 778). Es gilt in Anlehnung an den Karl Rahner zugeschriebenen Satz zu theologischen Dogmen: „Schemata sind wie Straßenlaternen. Wenn es dunkel ist, können sie Dir einen Weg weisen, aber nur Betrunkene halten sich an ihnen fest.“ Die Gliederung folgt zwar durchaus einer in jedem Fall vorliegenden inneren Gesetzmäßigkeit; es gibt aber auch Abweichungen, und jeder Fall verlangt eine unterschiedliche Gewichtung. Rechtlich zwingend ist die angebotene Reihenfolge ohnehin nicht (BVerwGE 49, 221 (223)). Fehlerhaft ist es aber in jedem Fall, vor Prüfung der Zulässigkeit mit der Begründetheit zu beginnen oder erstere einfach offenzulassen (FS Hufen, 2015/Laubinger S. 608).

1. Sachentscheidungsvoraussetzungen und Zulässigkeit

- 3 Erste Voraussetzung des Erfolgs einer Klage ist, dass das Gericht überhaupt entscheiden **darf**. Auch bei einer unzulässigen Klage kann es zu einem Prozess kommen, weshalb wir nicht von *Prozessvoraussetzungen*, sondern von *Sachentscheidungsvoraussetzungen* sprechen. Der Begriff „Zulässigkeit“ bezieht sich dagegen nicht auf die Entscheidung des Gerichts, sondern auf den Rechtsbehelf. Es gibt also keine „unzulässigen Entscheidungen“ und im Grunde auch keinen „unzulässigen Rechtsweg“. Gleichwohl umfasst der Gliederungspunkt „Zulässigkeit der Kla-

ge“ die wichtigsten Sachentscheidungs Voraussetzungen. Der Unterschied sollte aber deutlich sein. Wie die Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde nicht Zulässigkeitsvoraussetzung des Widerspruchs, aber sehr wohl Sachentscheidungs Voraussetzung für den Widerspruchsbescheid ist, so sind nach § 17a GVG und § 83 VwGO die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs und die Zuständigkeit des Gerichts nach wie vor zwar Voraussetzung für eine Sachentscheidung des Gerichts, aber nicht Zulässigkeitsvoraussetzung der Klage.

Die Sachentscheidungs Voraussetzungen müssen spätestens im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vorliegen. Es gibt insofern also kein Ermessen oder eine volle Sachherrschaft über das „Ob“ einer materiellen Prüfung. Ist die Klage im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung zulässig, dann **muss** das Gericht entscheiden; ist sie unzulässig, dann **darf** das Gericht sich **nicht** auf eine Sachentscheidung einlassen.

2. Die innere Struktur der Sachurteilsvoraussetzungen

Die meisten Elemente der Zulässigkeitsprüfung folgen einer logischen Struktur, die zwar nicht abschließend und schon gar nicht für das Gericht verpflichtend ist, in der Klausur aber für die meisten Fälle eine brauchbare Merkleiste darstellt.

Kristallisationspunkte sind:

- Gerichtsbarkeit – Rechtsweg – Gericht,
- die Beteiligten (Rechtsfähigkeit, Prozessfähigkeit),
- die Klageart („Statthaftigkeit“), je nach Streitgegenstand,
- die Befugnis, gerade in Bezug auf den Streitgegenstand eine mögliche Rechtsverletzung geltend zu machen (Klagebefugnis/Antragsbefugnis),
- Form und Frist der Klage,
- ggf. das Widerspruchsverfahren,
- das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis.

Die logische Stringenz des Prüfungsaufbaus liegt darin, dass über die jeweils nachfolgende Voraussetzung idR erst entschieden werden kann, wenn der vorherige Gliederungspunkt geklärt ist. So lässt sich über das zuständige Gericht und die Klageart erst befinden, wenn feststeht, dass der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Klagebefugnis, Widerspruchsverfahren und Frist hängen von der Klageart ab. Auch über die Klagebefugnis lässt sich nicht entscheiden, bevor feststeht, ob der Kl. über-

haupt fähig ist, Träger eines im Verwaltungsprozess streitigen Rechts zu sein (Beteiligtenfähigkeit). Hier gibt es also logisch zwingende Stufen der Prüfung. Andere Voraussetzungen wie das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis, die ordnungsgemäße Klageerhebung usw. sind in ihrem „Standort“ aber nicht zwingend.

3. „Allgemeine“ und „besondere“ Sachentscheidungs Voraussetzungen – zur Bedeutung der Klageart

- 5 Als „allgemein“ werden die Sachentscheidungs Voraussetzungen bezeichnet, die **für alle Klagearten** gelten, während „besondere“ Voraussetzungen folgerichtig nur für **einzelne Klagearten** anwendbar sein sollen. Gleichwohl kann nicht empfohlen werden, die Zulässigkeitsvoraussetzung grundsätzlich in diesem Sinne zu trennen (so auch Schenke VerwProzR Rn. 78). Zum einen führt dies dazu, dass die „besonderen“ Voraussetzungen unschön zwischen zwei Gruppen allgemeiner Voraussetzungen stehen. Zum anderen haben sich allgemeine und besondere Voraussetzungen (sieht man einmal vom besonderen Fall der Feststellungsklage und vom Widerspruchsverfahren und den Fristen bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklage ab) weitgehend angeglichen.

Aufbaumäßig verfehlt ist es in jedem Fall, schon an der Spitze oder vor dem Gliederungspunkt „Statthaftigkeit“ die jeweilige Klageart einzuführen und zB sogleich mit der „Zulässigkeit der Anfechtungsklage“ zu beginnen. Ein solches Vorgehen kommt nur in Betracht, wenn laut Sachverhalt der Kläger gerade diese Klageart gewählt hat. In allen übrigen Fällen kann der Bearbeiter die Klageart noch nicht kennen, bevor er zum Gliederungspunkt „statthafte Klageart“ vorgedrungen ist.

Weiterführende Literatur zu § 10 I: v. Coelln, Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, AD LEGENDUM 2014, 59; Ehlers, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 44. Aufl. 2023, Vor § 40 VwGO, Rn. 7 ff.; Fischer, Zulässigkeit der Klage und Zulässigkeit des Rechtswegs, Jura 2003, 748; Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 28. Aufl. 2022, Vor § 40 Rn. 17; Laubinger in Geis, FS Hufen, 2015, S. 608 ff.: „... jedenfalls ist die Klage unbegründet“. Zur Prüfungsreihenfolge von Zulässigkeit und Begründetheit; Leifer, Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs als Problem des Klausuraufbaus, JuS 2004, 956; Pietzner/Ronellenfisch, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 14. Aufl. 2017, §§ 4 ff.; Schaks/Friedrich, Verwaltungsaktbezogener Rechtsschutz: Die Zulässigkeitsprüfung, JuS 2018, 860; Schenke, Verwaltungsprozessrecht, 18. Aufl. 2023, Rn. 189 ff.