



## Häufig gestellte Fragen zum Widerspruchsverfahren

### 1. Allgemeine Fragen - Übersicht

- [Vorverfahren nach der Verordnung über die Umlegungsausschüsse und das Vorverfahren in Umlegungsangelegenheiten vom 18.01.1961 \(GVBI S. 27\), zuletzt geändert durch Verordnung vom 21.03.2012 \(GVBI S. 84\)](#)
- [Zusammenfassung der Rechtsbehelfsbelehrung für einen Betroffenen und mehrere Betroffene](#)
- [Vorverfahren im Bereich des Sozialgesetzbuchs II](#)
- [Gibt es eine Liste nach Rechtsbereichen, wie das Widerspruchsverfahren in den jeweiligen Rechtsbereichen neu geregelt wurde?](#)
- [Können die eingestellten Rechtsbehelfsbelehrungsmuster ergänzt werden?](#)
- [Vorverfahren in der Vollstreckung und bei Stundungsbescheiden](#)

### 2. Fragen zum Gesetzestext

#### Artikel 15 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO)

(1) <sup>1</sup> Gegen einen nur an ihn gerichteten Verwaltungsakt kann der Betroffene

1. im Bereich des Kommunalabgabenrechts,
2. im Bereich des Landwirtschaftsrechts einschließlich des Rechts landwirtschaftlicher Subventionen sowie im Bereich des Rechts forstlicher Subventionen und jagdrechtlicher Abschussplanverfahren,
3. im Bereich des Schulrechts einschließlich des Rechts der Schulfinanzierung und Schülerbeförderung,
4. in den Bereichen des Ausbildungs- und Studienförderungsrechts, des Heimrechts, des Kinder- und Jugendhilferechts, der Kinder-, Jugend- und Familienförderung, des Kriegsofferfürsorgerechts, des Schwerbehindertenrechts, des Unterhaltsvorschussrechts, des Wohngeldrechts, des Rundfunkgebührenrechts und im Rahmen der Förderungen nach dem Europäischen Sozialfonds (ESF-Förderung), soweit jeweils der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist,
5. in Angelegenheiten der Beamten mit Ausnahme des Disziplinarrechts,
6. bei personenbezogenen Prüfungsentscheidungen entweder Widerspruch einlegen oder unmittelbar Klage erheben; in den Angelegenheiten der Nr. 5 gilt Entsprechendes für Leistungs- und

Feststellungsklagen. <sup>2</sup> Richtet sich der Verwaltungsakt in diesen Bereichen an mehrere Betroffene, kann jeder von ihnen unmittelbar Klage erheben, wenn alle Betroffenen zustimmen. <sup>3</sup> Wird unmittelbar Klage erhoben, bedarf es keiner Durchführung eines Vorverfahrens nach § 68 VwGO .

(2) Soweit in Abs. 1 nichts Abweichendes geregelt ist, entfällt das Vorverfahren nach § 68 VwGO.

(3) <sup>1</sup> Die Abs. 1 und 2 gelten nur für Verfahren der Behörden des Freistaates Bayern, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. <sup>2</sup> § 68 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 und 2 VwGO sowie sonstige abweichende Regelungen in anderen Gesetzen und Rechtsverordnungen bleiben unberührt.

**a. Kommunalabgabenrecht (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1)**

- [Kostenerstattungsbeträge für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen nach §§ 135 a – 135 c BauGB](#)
- [Feldgeschworene](#)
- [Sondernutzungsgebühr nach Bayer. StrWG](#)
- [Abfallgebühren](#)
- [Kostenentscheidung und Verwaltungsgebühr](#)
- [Kostenersatz nach dem Bayer. Feuerwehrgesetz](#)
- [Kreisumlage](#)
- [Wasser- und Bodenverband](#)

**b. Landwirtschaftsrecht (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2)**

- [Einzelfälle](#)

**c. Schülerbeförderung (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3)**

- [Schülerbeförderung](#)

**d. Personenbezogene Prüfungsentscheidungen (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6)**

- [unmittelbare Klagemöglichkeit](#)

**e. Mehrere Betroffene (Art. 15 Abs. 1 Satz 2)**

- [Mehrere Betroffene bei Gastschulbescheiden](#)
- [Wie ist die Regelung zu verstehen, wenn an einen Zustellungsbevollmächtigten ein Bescheid verschickt wird?](#)
- [Gesellschaft bürgerlichen Rechts](#)
- [Wohneigentümergeinschaft](#)

**f. Zustimmung (Art. 15 Abs. 1 Satz 2)**

- [Kenntnis von der Zustimmung](#)
- [Form der Zustimmung](#)

**g. Entfallen des Vorverfahrens (Art. 15 Abs. 2)**

- [Einzelfälle](#)

**h. Sonstige unter der Aufsicht des Freistaats Bayern stehende juristische Personen des öffentlichen Rechts (Art. 15 Abs. 3 Satz 1)**

- [Innungen und Kreishandwerkschaften](#)
- [Zweckverband](#)

**i. Abweichende Sonderregelungen (Art. 15 Abs. 3 Satz 2)**

- [Einzelfälle](#)

### 3. Allgemeine Fragen und Antworten

**Vorverfahren nach der Verordnung über die Umlegungsausschüsse und das Vorverfahren in Umlegungsangelegenheiten vom 18.01.1961 (GVBI S. 27), zuletzt geändert durch Verordnung vom 21.03.2012 (GVBI S. 84)**

#### Frage

Unanfechtbarkeit eines Grenzregelungsbeschlusses nach § 83 BauGB:  
Wurde auch hier das Vorverfahren abgeschafft oder ist hier nach wie vor vor dem Antrag auf gerichtliche Entscheidung ein Widerspruchsverfahren durchzuführen?

#### Antwort

Auch nach der Änderung des AGVwGO und der darin geregelten weitestgehenden Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nach den §§ 68 ff. VwGO zum 01.07.2007, ist im Falle der Bekanntmachung der Unanfechtbarkeit des Beschlusses über die vereinfachte Umlegung nach § 83 Abs. 1 BauGB vor dem Antrag auf gerichtliche Entscheidung die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens erforderlich. Dies ergibt sich aus § 6 Abs. 1 der Verordnung über die Umlegungsausschüsse und das Vorverfahren in Umlegungsangelegenheiten (Umlegungsausschussverordnung – UmlegAusschV) vom 18.01.1961 (GVBI S. 27), zuletzt geändert durch VO vom 21.03.2012 (GVBI S. 84). Danach kann ein nach dem Vierten Teil des Ersten Kapitels des Bundesbaugesetzes erlassener Verwaltungsakt durch Antrag auf gerichtliche Entscheidung nach § 217 BauGB erst angefochten werden, nachdem seine Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit in einem Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) von der Stelle nachgeprüft worden ist, die ihn erlassen hat.

Insoweit stellt die auf der bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage in § 212 BauGB erlassene Umlegungsausschussverordnung eine Sonderregelung dar, die durch die Neuregelung des Widerspruchsverfahrens unberührt geblieben ist, so dass bei Verwaltungsakten nach dem Vierten Teil des BauGB (= Umlegung und vereinfachte Umlegung) vorerst weiterhin ein Widerspruchsverfahren durchzuführen ist und Art. 15 Abs. 2 AGVwGO nicht zur Anwendung kommt.

**Zusammenfassung der Rechtsbehelfsbelehrung für einen Betroffenen und mehrere Betroffene**

#### Frage

Ist es rechtlich zulässig, die Rechtsbehelfsbelehrungen für einen Betroffenen und mehrere Betroffene in einer zusammenzufassen?

#### Antwort

Wir würden nicht empfehlen, die Rechtsbehelfsbelehrungen in einer zusammenzufassen, da die Rechtsbehelfsbelehrung für den Bürger unserer Meinung nach nicht klar genug wäre. Sie überlässt es dem Adressaten den passenden Rechtsbehelf herauszusuchen. Dies soll eigentlich eine Rechtsbehelfsbelehrung verhindern. Sie würde daher unserer Meinung nach nicht den Anforderungen des § 58 VwGO entsprechen.

Eine abschließende Entscheidung kann nur das Verwaltungsgericht treffen. Konsequenz einer fehlerhaften Rechtsbehelfsbelehrung wäre, dass die Rechtsmittelfrist 1 Jahr beträgt (vgl. § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO).

## **Vorverfahren im Bereich des Sozialgesetzbuchs II**

### **Frage**

Beim Vollzug des SGB II wird z.T. gleichzeitig mit dem Hauptverwaltungsakt (SGB II) Zwangsgeld angedroht. Für den ersten VA ist weiterhin das Widerspruchsverfahren durchzuführen. Gegen die Zwangsmittellandrohung wäre nach neuer Rechtslage (VwGO) jedoch ohne ein Vorverfahren sofort Klage zu erheben. Wegen der akzessorischen Wirkung besteht die Auffassung, dass nach wie vor für den gesamten Bescheid das Widerspruchsverfahren durchzuführen ist. Somit wäre in den Bescheiden auch nur eine Rechtsbehelfsbelehrung zu verwenden. Ist dieses Vorgehen richtig?

### **Antwort**

Art. 15 AGVwGO bezieht sich nur auf das in § 68 VwGO geregelte Vorverfahren und lässt das Vorverfahren nach dem SGG unberührt. Soweit daher Verwaltungsakte vollstreckt werden, die auf der Grundlage des SGB II ergangen sind, hat sich durch das AGVwGOÄndG vom 22.06.2007 (GVBI S. 390) nichts geändert.

## **Gibt es eine Liste nach Rechtsbereichen, wie das Widerspruchsverfahren in den jeweiligen Rechtsbereichen neu geregelt wurde?**

### **Frage**

Gibt es eine Aufstellung nach einzelnen Rechtsgebieten über die Anwendung der Neuregelung des Widerspruchsverfahrens (wie z.B. die Empfehlung der Arbeitsgruppe "Pilotprojekt Probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens im Regierungsbezirk Mittelfranken" nach Rechtsgebieten im Abschlussgutachten)?

### **Antwort**

Eine umfassende Liste gibt es nicht. Die Reichweite der Rechtsgebiete, für die das fakultative Widerspruchsverfahren anzuwenden ist, ergibt sich zunächst aus der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/7252). Soweit sich die Antwort daraus nicht zweifelsfrei ergibt, wäre es ratsam, die Frage mit der nächst höheren Behörde bzw. Aufsichtsbehörde zu klären.

## **Können die eingestellten Rechtsbehelfsbelehrungsmuster ergänzt werden?**

### **Frage**

Können die Rechtsbehelfsbelehrungsmuster unter „Hinweis zur Rechtsbehelfsbelehrung“ wie folgt ergänzt werden?

„Rechtsbehelfe (Widerspruch und Klage) gegen diesen Bescheid haben keine aufschiebende Wirkung. Daher ist das X-Geld (= Beispiel) auch in diesen Fällen zu bezahlen. Ansonsten wird ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren eingeleitet, was zu zusätzlichen Kosten führt.“

Wir möchten Sie auch darauf hinweisen, dass Ihnen im Falle eines erfolglosen Widerspruchs- oder Klageverfahrens zusätzliche Kosten entstehen.“

#### **Antwort**

Die übersandten Rechtsbehelfsbelehrungsmuster sind als Hilfestellung gedacht und können selbstverständlich an die Bedürfnisse der jeweiligen Dienststelle angepasst werden. Gegen die ergänzenden Hinweise bestehen aus Sicht des Bayer. Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr keine Bedenken. Eine verbindliche Klärung kann allerdings nur durch die Rechtsprechung erfolgen.

### **Vorverfahren in der Vollstreckung und bei Stundungsbescheiden**

#### **Frage**

Welche Rechtsbehelfsbelehrung ist für Verwaltungsakte zu verwenden, die eine Stundung oder eine Aussetzung der Vollziehung enthalten? Welche Rechtsbehelfe sind im Vollstreckungsverfahren gegeben?

#### **Antwort**

Maßnahmen der Vollstreckung, zu denen im weitesten Sinne auch die Stundung gehört, sind nach den gleichen Grundsätzen anfechtbar, wie der Grundverwaltungsakt, dessen Durchsetzung erzwungen werden soll oder dessen Forderung gestundet wird.

D.h. besteht gegen den Grundverwaltungsakt das Wahlrecht zwischen Widerspruch und Klage, so gilt dies auch für die Stundung, Pfändung etc. Besteht gegen den Grundverwaltungsakt nur die unmittelbare Klagemöglichkeit, können auch Maßnahmen der Vollstreckung nur mit der Klage angefochten werden.

## **4. Fragen und Antworten zum Gesetzestext**

### **a. Kommunalabgabenrecht (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1)**

#### **Kostenerstattungsbeträge für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen nach §§ 135 a – 135 c BauGB**

#### **Frage**

Sind Kostenerstattungsbeträge für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen nach §§ 135a - 135c BauGB Kommunalabgaben im Sinne von Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO? Anders als beim Erschließungsbeitrag findet sich hier keine Regelung im KAG. Die Kostenerstattung nach §§ 135a - c BauGB ist wohl aber dennoch eine Abgabe in der Ertragshoheit der Gemeinde. Im Übrigen verweist § 135c bzgl. des Umfangs der Kostenerstattung auf § 128 BauGB (=Erschließungsbeitrag!). Handelt es sich hier um eine "kommunale Abgabe im weiteren Sinn"?

#### **Antwort**

Es handelt sich hier nicht um eine Kommunalabgabe i.S.d. Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO. Es handelt sich vielmehr um einen gesetzlichen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch. Wir würden die Vorschriften dem Bereich des

Baurechts zuordnen. In diesem Bereich ist das Widerspruchsverfahren abgeschafft.

## **Feldgeschworene**

### **Frage**

Fällt die Gebühr für Feldgeschworene unter Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO, bzw. welche Rechtsbehelfsbelehrung kann verwendet werden?

### **Antwort**

Feldgeschworenengebühren fallen nicht unter die Kommunalabgaben im Sinne des Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO. Die Gebühren werden zwar von der Gemeinde gem. Art. 19 Abs. 1 Abmarkungsgesetz auf Grund einer Gebührenordnung in Ihrer Verwaltungshoheit erhoben, verbleiben jedoch nicht bei der Gemeinde, sondern fließen den Feldgeschworenen zu. Somit ist die für einen Tatbestand der Kommunalabgaben i.S.d. Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO erforderliche Ertragshoheit für die Gemeinde nicht gegeben. Die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens ist somit nicht mehr möglich.

## **Sondernutzungsgebühr nach Bayer. StrWG**

### **Frage**

Eine Gemeinde erlässt einen kostenpflichtigen Bescheid für eine erlaubte Sondernutzung nach dem Bayer. Straßen- und Wegegesetz, wobei sich die festzusetzende Gebühr aus der auf dem Kostengesetz beruhenden gemeindliche Kostensatzung und dem damit verbundenen kommunalen Kostenverzeichnis ergibt.

Welche Rechtsbehelfsbelehrung ist zu verwenden?

### **Antwort**

Nach unserer Auffassung wären Sondernutzungsgebühren dem Bereich der kommunalen Abgaben i.S.d. Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO zuzuordnen. Es würde danach zukünftig für die Sondernutzungsgebühren das fakultative Widerspruchsverfahren gelten. Nach der Gesetzesbegründung liegt Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO ein weiter Abgabebegriff zu Grunde. Als Kommunalabgaben werden diejenigen öffentlichen Abgaben bezeichnet, die nahezu ausschließlich zugunsten einer Kommune erhoben werden und dieser damit zufließen sowie in ihrer Verwaltungshoheit stehen. So sollen von der Neuregelung auch kommunale Abgaben erfasst werden, die ihre Ermächtigungsgrundlage außerhalb des KAG haben. Eine abschließende Konkretisierung obliegt freilich der Rechtsprechung.

## **Abfallgebühren**

### **Frage**

Fallen die Abfallgebühren unter die Ziff. 1 des Art. 15 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO? Art. 7 Abs. 5 Bayer. Abfallgesetz schreibt die Geltung des Kommunalabgabengesetz für diese Gebühren nur "entsprechend" vor, gibt also zu

verstehen, dass die Gebühren nicht per se unter das Kommunalabgabengesetz fallen.

### **Antwort**

Unserer Auffassung nach unterfallen Abfallgebühren dem Begriff des "Kommunalabgabenrechts" in Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO. Nach der Gesetzesbegründung ist der Begriff des Kommunalabgabenrechts weit auszulegen. Als Kommunalabgaben werden diejenigen öffentlichen Abgaben bezeichnet, die zugunsten einer Kommune erhoben werden und dieser damit zufließen sowie in ihrer Verwaltungshoheit liegen. So sollen von der Regelung auch kommunale Abgaben erfasst werden, die ihre Ermächtigungsgrundlage außerhalb des KAG haben. Eine (abschließende) Konkretisierung obliegt jedoch der Rechtsprechung.

### **Kostenentscheidung und Verwaltungsgebühr**

Eine Kommune genehmigt die Errichtung und Änderung von Grabmalen und erhebt im Genehmigungsbescheid aufgrund der Friedhofsgebührensatzung hierfür eine Verwaltungsgebühr (Genehmigungsgebühr) von 20,-- €.

### **Frage**

Führt die Erhebung dieser Verwaltungsgebühr (weil letztlich auf der Grundlage des Kommunalabgabengesetzes (KAG) erhoben) dazu, dass die fakultative Rechtsbehelfsbelehrung anzuwenden ist oder dazu, dass aufgrund der Hauptsacheentscheidung, die mit dem KAG nichts zu tun hat, das Rechtsbehelfsbelehrungsmuster 2 (unmittelbare Klageerhebung) zur Anwendung kommt?

Oder ist es gar so, dass das Rechtsbehelfsbelehrungsmuster 2 für die Hauptsacheentscheidung und das Rechtsbehelfsbelehrungsmuster 1 für die Nebensache (Kostenentscheidung) beizufügen ist?

### **Antwort**

Der Bescheid über die Errichtung eines Grabmals ist dem Kommunalrecht zuzuordnen. In diesem Bereich findet künftig kein Widerspruchsverfahren mehr statt. Es ist also das Rechtsbehelfsbelehrungs-Muster Nr. 2 (unmittelbare Klageerhebung) zu verwenden. Daran ändert sich auch nichts, wenn in diesem Bescheid noch eine Bescheidsgebühr verlangt wird. Auch gegen diesen Ausspruch ist nur der Rechtsbehelf der Klage zulässig. Der Rechtsbehelf gegen die Kostenentscheidung richtet sich also nach der Hauptsacheentscheidung, auch wenn der Bürger nur gegen die Bescheidsgebühr vorgehen will.

Anders ist der Fall nur, wenn die Bescheidsgebühr in einem zweiten Verwaltungsakt verlangt wird. Nach der Gesetzesbegründung würde dann das fakultative Widerspruchsverfahren Anwendung finden.



## **Kostenersatz nach dem Bayer. Feuerwehrgesetz**

### **Frage**

Eine Kommune hat gemäß Kommunalabgabengesetz und Bayer. Feuerwehrgesetz eine Satzung über den Kostenersatz und Gebühren für die gemeindlichen Feuerwehr erlassen. Welcher Rechtsbehelf ist gegen Kostenerstattungsbescheide für Einsätze der Feuerwehr statthaft?

### **Antwort**

Wir haben zu diesem Fragekomplex ein Rundschreiben an die Regierungen verschickt (siehe [Schreiben des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 16.07.2007](#)).

## **Kreisumlage dem Bayer. Feuerwehrgesetz**

### **Frage**

Der Landkreis erlässt Kreisumlagenbescheide an die Gemeinden des Landkreises nach dem FAG.

Welche Rechtsbehelfsbelehrungen, nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder nach Art. 15 Abs. 2 AGVwGO, sind für diese Bescheide anzuwenden?

### **Antwort**

Die Kreisumlage ist unserer Einschätzung nach keine Kommunalabgabe i.S.d. Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO. Ob die Kreisumlage eine Abgabe ist, ist umstritten. Nach der Rspr. des Bundesverfassungsgerichts ist die Kreisumlage jedenfalls keine Abgabe, auch nicht im weiteren Sinn, sondern ein Instrument des Finanzausgleichs zwischen öffentlichen Aufgabenträgern. Ein weiteres Argument wäre, dass in Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO nur solche Abgaben erfasst werden sollten, die von Bürgern verlangt werden, da diese Bescheide fehleranfällig und damit häufig angefochten werden.

## **Wasser- und Bodenverband**

### **Frage**

Wie sind Bescheide der Wasser- und Bodenverbände einzuordnen? Gehören sie zum Kommunalabgabenrecht nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO?

### **Antwort**

Bei Wasser- und Bodenverbandsbeiträgen handelt es sich nicht um einen Beitrag i.S.d. Art. 5 KAG, sondern vielmehr um eine öffentlich-rechtliche Abgabe sui generis, eine sog. Verbandslast, die dazu dient, die Aufgabenerfüllung durch den einzelnen Verband sicherzustellen, welche auch im Interesse seiner Mitglieder liegt (BVerwGE 42, 210/217). Gegen eine Qualifizierung als Kommunalabgabe spricht zudem, dass allen Abgaben des Kommunalabgabenrechts gemein ist, dass diese von den Kommunen erhoben werden.

Auf der anderen Seite gelten für die Abgabenbescheide der Wasser- und Bodenverbände die gleichen rechtlichen Anforderungen (z.B. hinsichtlich der

Kalkulation) wie bei Abgabenbescheiden der Kommunen. Unterschiedlich ist nur der Erhebungsberechtigte: Kommune und Wasser- und Bodenverband. Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/7252 S. 7) lassen sich daher auch auf die Beitragsbescheide der Wasser- und Bodenverbände übertragen: „Im Kommunalabgabenrecht sind häufig sehr komplizierte und daher fehleranfällige Berechnungen erforderlich. Gerade bei kleineren Gemeinden fehlt oftmals ausreichend geschultes Personal. Das Widerspruchsverfahren bietet die Möglichkeit einer kostengünstigen Korrektur, die vielfach auch genutzt wird....“. Da es sich der Sache nach bei den Beiträgen der Wasser- und Bodenverbände um Kommunalabgaben ähnliche Abgaben handelt, erscheint es sachgerecht, deren Beiträge hinsichtlich des Rechtsschutzes entsprechend den Kommunalabgaben der Kommunen zu behandeln und im Wege der Analogie unter Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO zu subsumieren.

### **c. Schülerbeförderung (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3)**

#### **Schülerbeförderung**

##### **Frage**

Ist unter dem Bereich "Schülerbeförderung", für den es weiterhin ein fakultatives Widerspruchsverfahren gibt, auch die Berechnung der staatlichen Zuweisungen zur Schülerbeförderung zu rechnen oder betrifft dies nur die Frage, ob für den einzelnen Schüler ein Beförderungsanspruch besteht?

##### **Antwort**

Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AGVwGO sieht für "Betroffene" jetzt das fakultative Widerspruchsverfahren vor für an sie gerichtete Verwaltungsakte "im Bereich des Schulrechts einschließlich des Rechts der Schulfinanzierung und Schülerbeförderung". Eine Beschränkung auf Verwaltungsakte gegen Bürger (bzw. einzelne Schüler) ist nicht vorgesehen. Daher steht auch den Kommunen gegen die Berechnung der staatlichen Zuweisungen bei der Schülerbeförderung (genauso wie beim Schulfinanzierungsrecht) das fakultative Widerspruchsverfahren zur Verfügung (vgl. Müller-Grune, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens, Boorberg 2007, S. 34 f).

Dabei ist nur zu beachten, dass Art. 15 Abs. 3 Satz 2 AGVwGO § 68 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 und 2 VwGO sowie sonstige abweichende Regelungen in anderen Gesetzen und Rechtsverordnungen unberührt bleiben lässt, d.h. dass es insbesondere einer Nachprüfung im Widerspruchsverfahren nicht bedarf, wenn der Verwaltungsakt von einer obersten Landesbehörde erlassen worden ist.

### **d. Personenbezogene Prüfungsentscheidungen (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6)**

#### **Unmittelbare Klagemöglichkeit**

##### **Frage**

Die Gesetzesbegründung führt aus, dass im Bereich des Prüfungswesens ein ersatzloser Wegfall des Widerspruchsverfahrens schon verfassungsrechtlich nicht

in Betracht kommt; dass „ein verwaltungsinternes Kontrollverfahren durchzuführen zwingend geboten sei“.

Wie kann dieses verwaltungsinterne Kontrollverfahren gewährleistet werden, wenn der VA-Adressat von seinem neuen fakultativen Recht Gebrauch macht, sofort Klage zu erheben? Von den Bedenken des Adressaten würde man erst nach Zusendung der Klageschrift erfahren.

### **Antwort**

Das BVerfG verlangt aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 12 GG) bei personenbezogenen Prüfungsentscheidungen nur die Möglichkeit einer verwaltungsinternen Nachprüfung für den Prüfling (vgl. auch Gesetzesbegründung LT-Drs. 15/7252 S. 8). Mit dem fakultativen Widerspruchsverfahren erhält der Prüfling diese Möglichkeit. Erhebt der Prüfling sofort Klage, verzichtet er konkludent auf eine behördliche Nachprüfung. Ein weiteres verwaltungsinternes Nachprüfungsverfahren ist dann nicht mehr notwendig.

### **e. Mehrere Betroffene (Art. 15 Abs. 1 Satz 2)**

#### **Mehrere Betroffene bei Gastschulbescheiden**

### **Frage**

Muss bei der Zustellung eines Gastschulbescheides an die Eltern des Kindes (Art. 8a VwZVG) mit folgender Formulierung:

„An Herrn und Frau .... (Vorname Mann) und .....(Vorname und Familienname Frau)“ das **Rechtsbehelfsbelehrungsmuster 1b** (fakultatives Widerspruchsverfahren bei **mehreren** Adressaten) verwendet werden?

### **Antwort**

In diesem Fall wäre die Rechtsbehelfsbelehrung 1b (fak. Widerspruchsverfahren mehrere Betroffene) zu verwenden.

#### **Wie ist die Regelung zu verstehen, wenn an einen Zustellungsbevollmächtigten ein Bescheid verschickt wird?**

### **Frage**

Art. 15 Abs.1 Satz 2 AGVwGO lautet: "Richtet sich der Verwaltungsakt in diesen Bereichen an mehrere „Betroffene“, kann jeder von ihnen unmittelbar Klage erheben, wenn alle „Betroffenen“ zustimmen.“

Müllgebührenbescheide werden z.B. bei Wohnungseigentümern an die -zustellungsbevollmächtigte- Hausverwaltung adressiert und geschickt. Betroffen von dem Bescheid ist aber die WEG bzw. der/die einzelnen Wohnungseigentümer. Wer ist in diesem Fall „Betroffener“?

Gibt es eine Gesetzesbegründung, warum z.B. im Bereich des Kommunalabgabenrechts bei mehreren Betroffenen nur Klage erhoben werden kann, wenn alle Betroffenen zustimmen, und warum dies bei sonstigen Bescheiden i.S.d. Art. 15 Abs. 2 AGVwGO nicht gilt, obwohl es hier auch mehrere

Betroffene geben kann (z.B. bei einem Bescheid über eine Eigenbereitstellung von Mülltonnen an mehrere Wohnungseigentümer)?

### **Antwort**

Maßgebliches Differenzierungskriterium ist, ob sich der VA an einen Betroffenen oder mehrere Betroffene richtet. Damit kommt es auf die Zahl der Inhaltsadressaten an. Inhaltsadressat ist derjenige, der von der Regelung des Verwaltungsaktes materiell betroffen ist. Davon zu unterscheiden ist der Bekanntgabeadressat. Der Bekanntgabeadressat ist derjenige, an den der Verwaltungsakt bekannt gegeben werden soll. Meistens sind Inhalts- und Bekanntgabeadressat identisch.

In obigem Fall würde der Inhalts- und Bekanntgabeadressat auseinanderfallen. Bekanntgabeadressat wäre die Hausverwaltung; Inhaltsadressaten die Wohnungseigentümer bzw. die WEG. Da die Wohnungseigentümer einzelne Betroffene wären, wäre die RBB Nr. 1 a (fakultatives Widerspruchsverfahren – einzeln Betroffene) zu wählen. Dies würden wir auch grundsätzlich für den Fall sehen, dass sich unter den Wohnungseigentümern z.B. Erbengemeinschaften und sonstige Miteigentümer befinden. Im Abgabenrecht haften Mitglieder einer Erbengemeinschaft und Miteigentümer gesamtschuldnerisch. Aus dem Charakter der Gesamtschuld ergibt sich, dass sie alle einzeln von dem Bescheid betroffen, also einzelne Betroffene, sind.

Das Zustimmungserfordernis in Art. 15 Abs. 1 Satz 2 AGVwGO soll divergierende Rechtsbehelfe vermeiden. Diese Gefahr besteht bei Fällen nach Art. 15 Abs. 2 AGVwGO nicht, da für alle nur die Klagemöglichkeit besteht. Die Begründung ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung LT-Drs. 15/7252 S. 13.

## **Gesellschaft bürgerlichen Rechts**

### **Frage**

Ist die Gesellschaft Bürgerlichen Rechts im Kommunalabgabenrecht als einzeln Betroffener zu sehen oder ist der Abgabenbescheid an einen/alle Gesellschafter zu richten? Welche Rechtsbehelfsbelehrung ist zu verwenden?

### **Antwort**

Abgabenrechtlich ist eine Zustellung an Gesellschaft bürgerlichen Rechts (mit Rechtsbehelfsbelehrung für Einzelbetroffene) möglich (vgl. Anwendungserlass zur AO, Nr. 2.4.1.2 zu §122 AO). Allerdings ist dann nur eine Vollstreckung in das Vermögen der Personenvereinigung möglich. Soll der einzelne Gesellschafter herangezogen werden, müsste ein (Haftungs-) Bescheid an diesen ergehen. Auch hier ist die Rechtsbehelfsbelehrung für einzeln Betroffene zu wählen.

## **Wohneigentümergeinschaft**

### **Frage**

Kann ein Kommunalabgabenbescheid an eine Wohneigentümergeinschaft adressiert werden? Welche Rechtsbehelfsbelehrung ist zu verwenden?

### **Antwort**

Nach neuester Rechtsprechung wird auch einer Wohnungseigentümergeinschaft Teilrechtsfähigkeit eingeräumt. Sie kann somit Inhaltsadressat sein. Es ist die Rechtsbehelfsbelehrung „Fakultatives Widerspruchsverfahren bei einem Betroffenen des Verwaltungsaktes“ zu verwenden.

### **f. Zustimmung (Art. 15 Abs. 1 Satz 2)**

#### **Kenntnis von der Zustimmung**

#### **Frage**

Nach Art. 15 Abs. 1 Satz 2 AGVwGO kann, wenn sich der Verwaltungsakt an mehrere Betroffene gemeinsam richtet, jeder von ihnen Klage erheben, wenn alle Betroffenen zustimmen.

Bei fehlender Zustimmung ist obligatorisch ein Widerspruchsverfahren durchzuführen.

Wie erfährt die Behörde, dass die Zustimmung (en) fehlt (en) und dass sie ein Widerspruchsverfahren durchführen muss? Ist vorgesehen, dass das Verwaltungsgericht die Behörde von der fehlenden Zustimmung unterrichtet? Wenn bei mehreren Betroffenen einer mitteilt, dass er kein Widerspruchsverfahren durchführen möchte, was passiert dann? Müssen sich dann wieder alle einigen?

#### **Antwort**

Wir haben 3 Personen, die einen gemeinsamen Bescheid erhalten. A legt Widerspruch ein. B legt Klage ein. C unternimmt nichts.

Die Behörde erfährt von der Klage durch Zustellung der Klage und der weiteren Schriftsätze von Seiten des Gerichts an die beklagte Behörde. Die Zustimmung ist vom Kläger dem Gericht vorzulegen. Findet sich unter den Schriftsätzen keine Zustimmung, so ist davon auszugehen, dass diese nicht erteilt ist. Die Klage ist unzulässig. Es ist ein Widerspruchsverfahren durchzuführen.

Es genügt nicht, dass A, B und C erklären, dass sie kein Widerspruchsverfahren durchführen möchten. Für eine zulässige Klage des B ist erforderlich, dass A und C dessen Klage zustimmen oder sie nach Klageerhebung genehmigen.

## Form der Zustimmung

### Frage

Wenn sich ein belastender VA an mehrere Betroffene richtet, ist der unmittelbare Klageweg nur unter der Voraussetzung eröffnet, dass alle Adressaten diesem prozessualen Procedere zustimmen. Dem § 182 BGB entliehenen Begriff der Zustimmung ist immanent, dass die Zustimmung auch nachträglich (nach Klageerhebung) möglich ist. Diese Interpretation bestätigen die Gesetzesmaterialien (LT-Drs. 15/ 7252, S. 13).

Bedarf die Zustimmung der Schriftform? Kann die Zustimmung sowohl gegenüber dem Kläger als auch (insbesondere nachträglich) gegenüber dem VG erklärt werden?

### Antwort

Die Zustimmungserklärung bedarf grundsätzlich der Schriftform. Zwar enthält Art. 15 AGVwGO keine Regelung über die Form der Zustimmungserklärung, da dies die in

§ 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO eingeräumte Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers überschreiten würde. Da es sich aber um eine für das Verfahren wesentliche Prozesshandlung handelt, gilt nach allgemeinen verwaltungsprozessualen Grundsätzen § 81 VwGO analog (Kopp/Schenke, VwGO, RdNr. 1 zu § 81). Hier bietet sich auch eine Parallele zur Zustimmung des Gegners zur Sprungrevision (§ 134 Abs. 1 Satz 1 VwGO) oder zur Klagerücknahme nach Antragstellung in der mündlichen Verhandlung (§ 92 Abs. 1 Satz 2 VwGO) an.

Die Erklärung kann sowohl dem Kläger als auch dem VG gegenüber erklärt werden. Es ist Aufgabe des Klägers, die Zustimmungserklärungen dem Gericht - ggf. nach Aufforderung - vorzulegen.

## g. Entfallen des Vorverfahrens (Art. 15 Abs. 2)

### Einzelfälle

#### Frage

Welches Verfahren ist konkret anzuwenden beim Vollzug

- des Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG)
- der Gemeindeordnung (GO)
- des Bayer. Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)
- von gemeindlichen Satzungen auf der Grundlage des Kommunalabgabengesetzes (KAG) (ist dies ein Fall des Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO)?

#### Antwort

- Das LStVG ist Teil des Ordnungsrechts. Hier findet künftig kein Widerspruchsverfahren mehr statt (Art. 15 Abs. 2 AGVwGO).
- Die Gemeindeordnung ist Bestandteil des Kommunalrechts. Hier findet künftig ebenfalls kein Widerspruchsverfahren mehr statt (Art. 15 Abs. 2 AGVwGO).
- Das BayVwVfG ist kein eigener Rechtsbereich, sondern stellt das Verfahrensrecht dar. Ein Widerspruchsverfahren gibt es hier grundsätzlich per se nicht.

- Gemeindliche Satzungen auf der Grundlage des KAG sind dem Kommunalabgabenrecht zuzuordnen. Hier findet ein fakultatives Widerspruchsverfahren statt (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO).

#### **h. Sonstige unter der Aufsicht des Freistaats Bayern stehende juristische Personen des öffentlichen Rechts (Art. 15 Abs. 3 Satz 1)**

### **Innungen und Kreishandwerkschaften**

#### **Frage**

Betreffen die in Art. 15 Abs.1 und 2 AGVwGO geregelten Modifikationen des Vorverfahrens gemäß § 68 VwGO auch Innungen und Kreishandwerkerschaften?

#### **Antwort**

Durch Art. 15 Abs. 3 Satz 1 AGVwGO sollte klargestellt werden, dass die Neuregelung sich nur auf bayerische Behörden bezieht (vgl. LT-Drs. 15/7923). Damit sollten kompetenzrechtliche Zweifel vermieden werden, die sich ergeben könnten, wenn die Neuregelung auch auf Bundesbehörden erstreckt würde, wie dies vom BayVerfGH in seiner Entscheidung vom 15. November 2006 angedacht worden ist (BayVBl 2007, 79/80). Da die Aufsicht über Innungen und Kreishandwerkerschaften aber ohne weiteres der Gesetzgebungskompetenz des Freistaates Bayern unterfällt, sind diese Behörden nach dem Willen des Gesetzgebers, der Entstehungsgeschichte sowie dem Sinn und Zweck des Art. 15 Abs. 3 Satz 1 AGVwGO vom Anwendungsbereich der Neuregelung erfasst. Der Wortlaut „der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts“ lässt eine solche erweiternde Auslegung zu.

### **Zweckverband**

#### **Frage**

Der Zweckverband möchte einen Umlagebescheid gegenüber seinen Mitgliedern erlassen, um damit das Defizit im Haushalt auszugleichen.

Fraglich war nun, ob man den unter der Rechtsaufsicht der Regierung von Oberbayern stehenden Zweckverband als „sonstige der Aufsicht des Freistaats Bayern unterstehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts“ im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Satz 1 AGVwGO auffassen kann, mit der Folge, dass der Widerspruch als Rechtsbehelf ausgeschlossen und nur noch die Klage vor dem Verwaltungsgericht möglich wäre.

Man könnte so argumentieren, dass die Regierung von Oberbayern ein Element im dreistufigen Verwaltungsaufbau ist und damit unter den Begriff des Freistaats Bayern fällt, so dass der Zweckverband im Ergebnis dessen Aufsicht untersteht. Teilen Sie diese Auffassung?

#### **Antwort**

Ein Zweckverband fällt unter den Anwendungsbereich des Art. 15 AGVwGO. Dies ergibt sich aus Art. 15 Abs. 3 Satz 1 AGVwGO.

Bei der Umlage handelt es sich nicht um eine Kommunalabgabe i.S.d. Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO, da es sich um eine interkommunale Finanzbeziehung handelt. Der Umlagebescheid des Zweckverbandes unterfällt daher der Regelung des Art. 15 Abs. 2 AGVwGO; d.h. gegen den Umlagebescheid ist der Rechtsbehelf der unmittelbaren Klage gegeben.

#### **i. Abweichende Sonderregelungen (Art. 15 Abs. 3 Satz 2)**

##### **Einzelfälle**

##### **Frage**

In welchen Fallkonstellationen im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist noch ein obligatorisches Widerspruchsverfahren gegeben und kommt das Rechtsbehelfsmuster für obligatorische Widerspruchsverfahren zur Anwendung?

##### **Antwort**

Ein obligatorisches Vorverfahren findet noch statt, soweit ein Bundes- oder Landesgesetz oder eine Verordnung eines explizit vorsieht. Das sind z.B. § 141 Abs. 1 Flurbereinigungsgesetz, §§ 336 bis 339 Lastenausgleichsgesetz. Auch nach § 6 der Verordnung über die Umlegungsausschüsse und das Vorverfahren in Umlegungsangelegenheiten findet noch ein Vorverfahren statt. Allerdings ist hier der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten gegeben.