

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Ausländerrecht

Fachpresse: ja

Sachgebietsergänzung:

Kosten des Widerspruchsverfahrens

Rechtsquelle/n:

VwGO § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, § 73 Abs. 3 Satz 1 und 2, §§ 74,  
79 Abs. 1 Nr. 2

VwVfG § 80

VwZG § 5 Abs. 4, § 7 Abs. 1, § 8

Titelzeile:

Kein Widerspruch gegen Widerspruchsbescheid

Stichwort/e:

Abhilfebescheid, Bestandskraft, Kostenentscheidung, Rechtsmittelklarheit,  
Statthaftigkeit, Vorverfahren, Widerspruch, zweiter Widerspruch,  
Widerspruchsverfahren, Widerspruchsbescheid.

Leitsatz/-sätze:

Ein Widerspruch gegen den Widerspruchsbescheid - oder auch nur die darin  
getroffene Kostenentscheidung - ist nicht statthaft.

Urteil des 1. Senats vom 12. August 2014 - BVerwG 1 C 2.14

I. VG Greifswald vom 15. September 2008

Az: VG 2 A 38/08

II. OVG Greifswald vom 3. Dezember 2013

Az: OVG 2 L 210/08





# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

## **URTEIL**

BVerwG 1 C 2.14  
OVG 2 L 210/08

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 12. August 2014

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Berlit,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Dörig und Prof. Dr. Kraft und  
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Stengelhofen und Dr. Rudolph

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Auf die Revision des Beklagten werden das Urteil des  
Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom  
3. Dezember 2013 und das Teilurteil des Verwaltungs-  
gerichts Greifswald vom 15. September 2008 geändert.  
Die Klage wird abgewiesen, soweit darüber in dem Teil-  
urteil des Verwaltungsgerichts vom 15. September 2008  
entschieden worden ist.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in allen In-  
stanzen.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der Kläger begehrt die Verpflichtung des Beklagten, die Kosten des Wider-  
spruchsverfahrens vollumfänglich zu tragen.
  
- 2 Der Kläger hatte im Mai 2005 die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Ehe-  
gattennachzug beantragt. Nachdem der Beklagte den Antrag mit Bescheid vom  
24. November 2005 wegen Zweifeln an der Absicht zur Herstellung einer eheli-  
chen Lebensgemeinschaft abgelehnt hatte, erhob der Kläger am 7. Dezember  
2005 Widerspruch. Mit Widerspruchsbescheid vom 3. August 2006 hob der Be-  
klagte den Bescheid vom 24. November 2005 auf, erteilte dem Kläger eine be-  
fristete Aufenthaltserlaubnis unter Widerrufsvorbehalt, legte ihm die Kosten des  
Widerspruchsverfahrens zur Hälfte auf und erklärte die Hinzuziehung eines Be-  
vollmächtigten für notwendig. Die Rechtsbehelfsbelehrung verwies auf die Mög-  
lichkeit, innerhalb eines Monats Klage vor dem Verwaltungsgericht Greifswald  
zu erheben. Ein Empfangsbekenntnis über die Zustellung des Widerspruchsbe-  
scheids ist in den Akten nicht enthalten.

- 3 Mit Schreiben vom 14. August 2006 übersandte der Bevollmächtigte des Klägers dem Beklagten eine Kostennote über 1 350,01 € und führte aus, dass er die Kostengrundentscheidung der Widerspruchsbehörde im Widerspruchsbescheid vom 3. August 2006 für rechtswidrig halte. Denn der Beklagte müsse gemäß § 80 VwVfG wegen des erfolgreichen Widerspruchs die gesamten Kosten des Verfahrens tragen. Daraufhin setzte der Beklagte mit Bescheid vom 28. November 2006 die zu erstattenden Kosten auf 360,76 € fest und lehnte den Antrag im Übrigen unter Erläuterung der im Bescheid vom 3. August 2006 getroffenen Kostenlastentscheidung ab.
- 4 Mit Widerspruchsbescheid vom 10. Dezember 2007 wies der Beklagte den als Widerspruch gegen die Kostenlastentscheidung im Widerspruchsbescheid vom 3. August 2006 gewerteten Antrag vom 14. August 2006 zurück. Der Widerspruch sei unzulässig, da bei isolierter Anfechtung der in einem Widerspruchsbescheid getroffenen Kostenentscheidung das Vorverfahren entfalle.
- 5 Mit seiner am 11. Januar 2008 erhobenen Klage begehrt der Kläger, unter Aufhebung der entgegenstehenden Kostenlastentscheidungen und des Kostenfestsetzungsbescheids vom 28. November 2006 den Beklagten zu verpflichten, die Kosten des Widerspruchsverfahrens vollumfänglich zu tragen, und ihn zu verurteilen, an den Kläger 989,25 € nebst 5 v.H. Zinsen oberhalb des Basiszinssatzes seit dem 15. August 2006 zu zahlen. Das Verwaltungsgericht hat den Beklagten mit Teilurteil vom 15. September 2008 unter Aufhebung der Kostenlastentscheidung in den Widerspruchsbescheiden vom 3. August 2006 und 10. Dezember 2007 verpflichtet, die Kosten des Widerspruchsverfahrens zur Gänze zu tragen. Das Berufungsgericht hat die Berufung des Beklagten zurückgewiesen. Es ist der Auffassung, dass der Widerspruch vom 14. August 2006 allein gegen die Kostenlastentscheidung im Widerspruchsbescheid vom 3. August 2006 zwar nicht notwendig, aber statthaft gewesen sei. Die in § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO geregelte Ausnahme liege nicht vor, da der Kläger nicht erstmals durch eine materiell-rechtliche Regelung beschwert worden sei. Sein sachliches Begehren sei vielmehr erfüllt, und es gehe nur noch um die für ihn nachteilige Kostenentscheidung. Dann sei es für ihn einfacher, im Rahmen

eines Kostenfestsetzungsantrages durch die Einlegung eines Widerspruchs ein Überdenken der getroffenen Kostenlastentscheidung zu erwirken anstatt so- gleich den Kosten auslösenden Klageweg zu beschreiten. Die Anfechtung einer belastenden Kostenentscheidung im Widerspruchsbescheid sei als nicht aus- drücklich geregelte Ausnahme vom Erfordernis eines Vorverfahrens anzuse- hen, bei der dieses zwar entbehrlich, jedoch nicht unzulässig sei. In der Sache habe der Beklagte die Kosten des Widerspruchs vollumfänglich zu tragen, da der Widerspruch des Klägers vom 7. Dezember 2005 erfolgreich gewesen sei.

- 6 Der Beklagte führt zur Begründung der vom Berufungsgericht zugelassenen Revision aus, dass der Widerspruch gegen die Kostengrundentscheidung im Widerspruchsbescheid vom 3. August 2006 nicht statthaft gewesen sei. Hier liege ein Fall der gesetzlichen Entbehrlichkeit des Widerspruchsverfahrens ge- mäß § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO vor, so dass die Kostenentscheidung zum Zeitpunkt der Klageerhebung bereits bestandskräftig gewesen sei. Die Gegen- auffassung des Berufungsgerichts könne den Zweck des Vorverfahrens, eine Selbstkontrolle der Verwaltung zu gewährleisten, nicht erreichen, führe zu einer Verdoppelung des Verwaltungsaufwands und missachte den Gedanken der Verfahrensbeschleunigung.
- 7 Der Kläger verteidigt das angefochtene Urteil.

## II

- 8 Die zulässige Revision, über die der Senat im Einverständnis mit den Beteilig- ten ohne mündliche Verhandlung entscheidet (§ 101 Abs. 2 i.V.m. § 141 Satz 1 und § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO), hat Erfolg. Die stattgebende Sachentschei- dung des Berufungsgerichts beruht auf einer Verletzung revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), denn der Kläger hat die Klagefrist des § 74 VwGO versäumt. Sein (zweiter) Widerspruch vom 14. August 2006 war unstatthaft und konnte den Eintritt der Bestandskraft des Ausgangsbescheids in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. August 2006 nicht verhindern.

- 9 1. Gegenstand des Revisionsverfahrens ist nur das Verpflichtungsbegehren des Klägers, die im Widerspruchsbescheid vom 3. August 2006 getroffene Kostenlastentscheidung dahingehend zu ändern, dass der Beklagte die Kosten des Widerspruchsverfahrens nicht zur Hälfte, sondern vollumfänglich trägt. Denn nur über diesen Streitgegenstand hat das Verwaltungsgericht in dem Teilurteil vom 15. September 2008 entschieden, und nur in diesem Umfang ist der Rechtsstreit in die Berufungs- und Revisionsinstanz gelangt.
- 10 2. Zu Unrecht ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, die am 11. Januar 2008 erhobene Klage habe die Frist des § 74 VwGO gewahrt. Gemäß § 74 Abs. 1 Satz 1 VwGO muss die Anfechtungsklage innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbescheids erhoben werden. Gemäß Absatz 2 der Vorschrift gilt für die Verpflichtungsklage Absatz 1 entsprechend, wenn der Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts abgelehnt worden ist. Ohne rechtzeitige Klageerhebung wird der Bescheid in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat, nach Ablauf der Klagefrist unanfechtbar. Eine verspätet erhobene Klage ist unzulässig. So liegt der Fall hier.
- 11 2.1 Mit seiner am 11. Januar 2008 erhobenen Klage hat der Kläger die einmonatige Klagefrist versäumt. Der mit einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung versehene Widerspruchsbescheid vom 3. August 2006 ist an seinen Bevollmächtigten gemäß § 73 Abs. 3 Satz 1 und 2 VwGO i.V.m. § 7 Abs. 1 und § 5 Abs. 4 VwZG zur Zustellung gegen Empfangsbekanntnis übersandt worden. Der Umstand, dass die Verwaltungsakte kein Empfangsbekanntnis enthält und daher der Zustellungszeitpunkt nicht fixiert wurde, ist unschädlich. Denn wenn sich die formgerechte Zustellung eines Dokuments nicht nachweisen lässt, gilt es gemäß § 8 VwZG in dem Zeitpunkt als zugestellt, in dem es dem Empfangsberechtigten tatsächlich zugegangen ist. Der Bevollmächtigte des Klägers hatte sich in seinem Schriftsatz vom 14. August 2006 gegen die im Widerspruchsbescheid vom 3. August 2006 getroffene Kostenentscheidung gewendet. Hieraus ist zu folgern, dass er den Bescheid spätestens an diesem Tag erhalten haben muss. Demzufolge ist die einmonatige Klagefrist spätestens am 16. September 2006 abgelaufen. Gründe für eine Wiedereinsetzung sind nicht ersichtlich.

- 12 2.2 Entgegen der Auffassung der Vorinstanzen war der zweite Widerspruch des Klägers im Schriftsatz vom 14. August 2006 unstatthaft, so dass er den Eintritt der Bestandskraft des Ausgangsbescheids in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. August 2006 nicht zu verhindern vermochte. Einen Widerspruch gegen den Widerspruchsbescheid oder auch nur die darin getroffene Kostenentscheidung sieht die Verwaltungsgerichtsordnung nicht vor.
- 13 Gemäß § 68 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 VwGO sind vor Erhebung der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Damit verfolgt der Gesetzgeber mehrere Zwecke: Zum einen soll das Vorverfahren eine Selbstkontrolle der Verwaltung durch die Widerspruchsbehörde ermöglichen. Zum anderen soll es einen effektiven individuellen Rechtsschutz gewährleisten, indem es für den Rechtsuchenden eine der gerichtlichen Kontrolle vorgelagerte und gegebenenfalls erweiterte Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet. Das zeigt sich insbesondere im Rahmen der Überprüfung von Ermessensentscheidungen, bei denen die Widerspruchsbehörde grundsätzlich auch die Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts beurteilt. Schließlich soll das Vorverfahren die Gerichte entlasten und auf diese Weise gerichtliche Ressourcen schonen („Filterwirkung“). Diese dreifache normative Zwecksetzung des Widerspruchsverfahrens ist allgemein anerkannt (vgl. nur Urteile vom 12. November 1976 - BVerwG 4 C 34.75 - BVerwGE 51, 310 <314> = Buchholz 406.11 § 36 BBauG Nr. 21 S. 8 <11 f.> und vom 15. September 2010 - BVerwG 8 C 21.09 - BVerwGE 138, 1 = Buchholz 310 § 68 VwGO Nr. 48, jeweils Rn. 30 m.w.N.; Dolde/Porsch, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Bd. 1, Stand April 2013, Vorb. § 68 Rn. 1; Renert, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 68 Rn. 2; Ulrich Meier, Die Entbehrlichkeit des Widerspruchsverfahrens, 1992, S. 8 ff.; enger aus kompetenzrechtlichen Gründen: Oerder, Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung, 1989, S. 52 ff.). Da das Vorverfahren weder allein öffentlichen Interessen noch allein denen des Betroffenen dient, steht die Durchführung mit Blick auf die Zulässigkeit einer beabsichtigten Klage nicht zur Disposition der Beteiligten (Urteil vom 13. Januar 1983 - BVerwG 5 C 114.81 - BVerwGE 66, 342 <345> = Buchholz 436.0 § 2 BSHG Nr. 7 S. 2 <4 f.>; Hofmann, Das Wider-



spruchsverfahren als Sachentscheidungsvoraussetzung und als Verwaltungsverfahren, in: System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, FS Menger, 1985, S. 605 <615 f.>).

- 14 Wegen der Funktionentrias sowie aus Gründen der Rechtssicherheit gilt der Grundsatz mangelnder Disponibilität der Beteiligten im Hinblick sowohl auf einen Verzicht als auch eine Wiederholung des Vorverfahrens. Zwar regelt § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO nur, dass es einer Nachprüfung in einem Vorverfahren *nicht bedarf*, wenn der Abhilfe- oder Widerspruchsbescheid erstmalig eine Beschwerde enthält; dazu zählt auch eine dem Widerspruchsführer nachteilige Kostenentscheidung (BTDrucks 13/5098 S. 23; ebenso Kastner, in: Fehling/Kastner/Störmer, Hk-VerwR, 3. Aufl. 2013, § 68 VwGO Rn. 41; Geis, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 68 Rn. 146). Wollte man aus dieser Formulierung des Gesetzes den Schluss ziehen, der Betroffene könne erneut Widerspruch erheben, bestünde insbesondere in mehrpoligen Rechtsverhältnissen mit Drittbetroffenen die Gefahr einer „Endlosschleife“ sich wiederholender Widerspruchsverfahren. Mit dem Erlass des Abhilfe- oder Widerspruchsbescheids ist das Verwaltungsverfahren jedoch abgeschlossen, und die oben genannten Funktionen des Vorverfahrens sind erfüllt (Urteil vom 29. Juni 2006 - BVerwG 7 C 14.05 - Buchholz 310 § 162 VwGO Nr. 42 = NVwZ 2006, 1294). Wenn der Gesetzgeber nicht selbst explizit Wahlmöglichkeiten eröffnet (vgl. § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO i.V.m. Art. 15 Abs. 1 BayAGVwGO), streitet zudem das Gebot der Rechtssicherheit für eine Auslegung des Prozessrechts, die zu klaren und eindeutigen Regelungen über den statthaften Rechtsbehelf führt.
  
- 15 Darüber hinaus schließt die Systematik der Verwaltungsgerichtsordnung, wie sie sich aus der Zusammenschau der mit § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO korrespondierenden Vorschriften ergibt, die Statthaftigkeit eines Widerspruchs gegen einen Abhilfe- oder Widerspruchsbescheid, auch wenn er erstmalig eine Beschwerde enthält, generell aus (Urteil vom 19. Februar 2009 - BVerwG 2 C 56.07 - Buchholz 310 § 68 VwGO Nr. 47 S. 4 Rn. 11: „... findet kein weiteres Widerspruchsverfahren statt ...“; Funke-Kaiser, in: Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/v.Albedyll, VwGO, 5. Aufl. 2011, § 68 Rn. 18; Kopp/Schenke, VwGO, 19. Aufl. 2013, § 68 Rn. 16; Kastner a.a.O. § 68 VwGO Rn. 39;

Pietzner/Ronellenfitsch, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 12. Aufl. 2010, § 31 Rn. 20; Ulrich Meier a.a.O. S. 42 f. und S. 61; Weides, Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren, 3. Aufl. 1993, S. 251; Schmitt Glaeser/Horn, Verwaltungsprozessrecht, 15. Aufl. 2000, Rn. 178; a.A. Redeker/v.Oertzen, VwGO, 15. Aufl. 2010, § 68 Rn. 9a; Geis a.a.O. § 68 Rn. 137 zu § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO). Gemäß § 79 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ist Gegenstand der Anfechtungsklage der Abhilfe- oder der Widerspruchsbescheid, wenn dieser erstmalig eine Beschwer enthält. § 79 Abs. 2 VwGO ergänzt diese Regelung dahingehend, dass der Widerspruchsbescheid auch dann alleiniger Gegenstand der Anfechtungsklage sein kann, wenn und soweit er gegenüber dem ursprünglichen Verwaltungsakt eine zusätzliche selbständige Beschwer enthält. Durch diese Bestimmungen soll vermieden werden, dass Streitigkeiten über Mängel des Widerspruchsverfahrens oder -bescheids zu weiteren Widerspruchsverfahren führen; dies würde den Fortgang der Hauptsache in Richtung auf eine endgültige Entscheidung hemmen (Urteil vom 24. Oktober 1973 - BVerwG 6 C 139.73 - BVerwGE 44, 124 <126> = Buchholz 448.0 § 26 WPflG Nr. 7 S. 13 <14>). § 74 Abs. 1 und 2 VwGO, wonach die Klage innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbescheids - bzw. wenn ein Widerspruchsbescheid nach § 68 VwGO nicht erforderlich ist: des Ausgangsbescheids - erhoben werden muss, macht deutlich, dass der Betroffene in diesen Fällen keine Wahl zwischen der Erhebung eines (erneuten) Widerspruchs oder einer Klage hat. Erhebt er nicht fristgerecht Klage, erwächst der Ausgangsbescheid in der Gestalt, die er durch den Abhilfe- oder Widerspruchsbescheid erhalten hat, in Bestandskraft (Urteil vom 28. November 2001 - BVerwG 8 C 26.01 - Buchholz 428 § 36 VermG Nr. 8 S. 6 <7>).

- 16 Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts gilt für den Fall der isolierten Anfechtung der Kostenentscheidung des Abhilfe- oder Widerspruchsbescheids nichts anderes (Dolde/Porsch a.a.O. § 68 Rn. 26; Weides a.a.O. S. 317; Pietzner, BayVBl. 1979, 107 <113 f.>; offen gelassen im Urteil vom 14. Januar 1983 - BVerwG 8 C 80.80 - Buchholz 316 § 80 VwVfG Nr. 12 S. 12 <14> = NVwZ 1983, 544; offen auch Kopp/Schenke, VwGO, 20. Aufl. 2014, § 73 Rn. 19; a.A. demgegenüber Ulrich Meier a.a.O. S. 65 f.). Den oben genannten Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung lässt sich eine solche Differenzie-

nung nicht entnehmen. Zudem wäre bei der Bestimmung des statthaften Rechtsbehelfs eine Auslegung der prozessrechtlichen Vorschriften, die danach unterscheidet, ob der Widerspruchsbescheid insgesamt oder nur dessen Kostengrundentscheidung angegriffen wird, mit dem Postulat der Rechtsmittelklarheit nicht vereinbar. Denn dieses rechtsstaatliche Erfordernis verlangt, dass die Voraussetzungen der Zulässigkeit von Rechtsbehelfen in der geschriebenen Rechtsordnung geregelt und in ihren Voraussetzungen für den Bürger hinreichend bestimmt und erkennbar sind (BVerfG, Beschluss [Plenum] vom 30. April 2003 - 1 PBvU 1/02 - BVerfGE 107, 395 <416 f.>).

- 17 2.3 Die Beklagte hat mit dem (zweiten) Widerspruchsbescheid vom 10. Dezember 2007 - unabhängig von der Frage, ob sie dazu als Widerspruchsbehörde befugt gewesen wäre - nicht erneut in der Sache über die Kostenverteilung des ersten Widerspruchsverfahrens entschieden, sondern den weiteren Widerspruch des Klägers im Schriftsatz vom 14. August 2006 als unzulässig erachtet. Daher braucht hier nicht der Frage nachgegangen zu werden, ob die Widerspruchsbehörde auf einen unstatthaften Widerspruch hin durch eine Sachentscheidung im Widerspruchsbescheid (Zweitbescheid) den Rechtsweg erneut eröffnen kann.
- 18 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Prof. Dr. Berlit

Prof. Dr. Dörig

Prof. Dr. Kraft

Stengelhofen

Dr. Rudolph

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 989,25 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG).

Prof. Dr. Berlit

Prof. Dr. Kraft

Dr. Rudolph