



Arbeitsgruppe Ausbildung ÖR I
Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Das behördliche Aussetzungsverfahren nach § 80 Abs. 4 VwGO

Stand: Februar 2009

Literaturhinweise:

Pietzner/Ronellenfisch, Das Assessorexamen im öffentlichen Recht, 10. Aufl., 2000, S. 629 ff.;

Finkelburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 5. Aufl. 2008, Rn. 813 ff.

I. Aufbauschema

1. Zulässigkeit des Antrages nach § 80 Abs. 4 VwGO

a) Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO analog)

b) Statthaftigkeit des Antrags

aa) Vorliegen eines belastenden Verwaltungsaktes

bb) Ausschluss der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 2 VwGO

cc) fehlende Bestandskraft

c) Antragsbefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO analog)

d) Zuständigkeit der Ausgangs- und/oder Widerspruchsbehörde

e) Rechtsschutzbedürfnis

2. Begründetheit des Antrags nach § 80 Abs. 4 VwGO

a) Fälle des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO

aa) Tatbestandsvoraussetzungen des § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO

(1) ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes oder

(2) Vorliegen einer unbilligen Härte

bb) Ermessen (Soll-Vorschrift)

b) Fälle des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis Nr. 4 und Abs. 2 Satz 2 VwGO

aa) ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes (§ 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO analog)

bb) Ermessen (Kann-Vorschrift)

II. Die Zulässigkeitsprüfung

1. öffentlich-rechtliche Streitigkeit

Die Zulässigkeit des Antrages nach § 80 Abs. 4 VwGO erfordert in analoger Anwendung des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit. Insoweit gelten dieselben Grundsätze wie im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren und in den Verfahren nach § 80 Abs. 5 und § 123 VwGO. Im Regelfall liegt zweifelsfrei eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vor, weil der Antragsteller sich im Verfahren nach § 80 Abs. 4 VwGO gegen einen ihn belastenden und sofort vollziehbaren Verwaltungsakt wendet. In diesen Fällen ist der Prüfungspunkt bei einer Klausurlösung nicht zu erörtern. Eine Ausnahme kommt nur dann in Betracht, wenn einer der Verfahrensbeteiligten das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit verneint hat oder sich aus der Klausuraufgabe sonstige Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Zweifel an einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit bestehen.

2. Statthaftigkeit

Die Statthaftigkeit des Antrags nach § 80 Abs. 4 VwGO setzt einen belastenden Verwaltungsakt voraus. Die Vorschrift findet bei begünstigenden Verwaltungsakten nur dann Anwendung, wenn dem begünstigenden Verwaltungsakt eine selbstständig anfechtbare und den Adressaten belastende Nebenbestimmung beigefügt worden ist.

Weitere Voraussetzung der Statthaftigkeit ist, dass der belastende Verwaltungsakt sofort vollziehbar ist. Das ist der Fall, wenn die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs oder einer Klage kraft Gesetzes (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis Nr. 3 und Satz 2 VwGO) oder aufgrund einer behördlichen Anordnung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO nicht gegeben ist.

Fall 1

Der sofort vollziehbare belastende Verwaltungsakt ist bestandskräftig geworden. Der Adressat möchte wissen, ob er noch einen Antrag gemäß § 80 Abs. 4 VwGO stellen kann.

Der Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO ist nicht (mehr) statthaft. Nach § 80 Abs. 4 VwGO kann die Aussetzung der Vollziehung „in den Fällen des Absatzes 2“ ausgesetzt werden. Der Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO ist deshalb nur auf die Fälle des Sofortvollzugs zugeschnitten. Ist der Verwaltungsakt bereits bestandskräftig geworden, ist er schon wegen der Bestandskraft vollziehbar. § 80 Abs. 4 VwGO findet damit keine Anwendung mehr; der Antrag ist nicht statthaft. Eine Ausnahme kommt nur dann in Betracht, wenn die Voraussetzungen für eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 60 VwGO) vorliegen.

Teilweise wird vertreten, dass die Bestandskraft des belastenden Verwaltungsaktes im Rahmen des Rechtsschutzbedürfnisses zu prüfen ist. Eine dahingehende Klausurlösung ist deshalb ebenfalls vertretbar.

3. Antragserfordernis und -frist

Fall 2

A ist Adressat eines ihn belastenden Verwaltungsaktes, der seine Existenz bedroht. Die Behörde hat die sofortige Vollziehung des Verwaltungsaktes gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4

VwGO angeordnet. A möchte von Rechtsanwalt R wissen, ob angesichts der Existenzbedrohung B von sich aus die Aussetzung der sofortigen Vollziehung prüft oder dies förmlich bei B beantragt werden muss und ob hierfür eine Frist zu beachten ist. Was wird R antworten?

R wird dem A mitteilen, dass über die Aussetzung der Vollziehung das Verwaltungsgericht im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO und die (Ausgangs- oder Widerspruchs-) Behörde im Verfahren nach § 80 Abs. 4 VwGO entscheiden. Die Entscheidung nach § 80 Abs. 4 VwGO erfolgt auf Antrag oder von Amts wegen. Um sicherzustellen, dass eine Entscheidung gemäß § 80 Abs. 4 VwGO getroffen wird, empfiehlt sich deshalb für A, einen dahingehenden Antrag bei der Behörde B zu stellen.

Der Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO ist nicht fristgebunden. Er kann jederzeit gestellt werden.

4. Antragstellung bereits vor Widerspruchs-/Klageerhebung

Fall 3

A möchte von Rechtsanwalt R weiter wissen, ob der Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO schon vor Einlegung eines Widerspruchs oder einer Klage gestellt werden kann. Trifft die Auffassung zu?

Die Auffassung trifft zu. Es besteht Einigkeit darüber, dass der Aussetzungsantrag nach § 80 Abs. 4 VwGO schon vor Einlegung des Widerspruchs gestellt werden kann. Denn auch die Ausgangsbehörde kann von Amts wegen unabhängig von der Einlegung eines Widerspruchs die Vollziehung gemäß § 80 Abs. 4 VwGO aussetzen.

Nach überwiegender Auffassung kann auch die Widerspruchsbehörde bereits vor der Einlegung des Widerspruchs die Aussetzung der Vollziehung gemäß § 80 Abs. 4 VwGO anordnen. Die Aussetzungsbefugnis der Widerspruchsbehörde endet erst mit dem Abschluss des Widerspruchsverfahrens, also regelmäßig mit Erlass des Widerspruchsbescheides.

5. Zuständigkeit für die Entscheidung über einen Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO

Fall 4

A befürchtet, dass die Ausgangsbehörde B seinem Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO nicht stattgeben wird. Er möchte deshalb von Rechtsanwalt R wissen, ob er gleichzeitig bei der Ausgangs- und bei der Widerspruchsbehörde einen Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO stellen kann.

Der Adressat eines belastenden Verwaltungsaktes hat die Wahl, ob er den Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO bei der Ausgangs- oder Widerspruchsbehörde stellt. Auch bei einem bereits anhängigen Widerspruchsverfahren bleibt die Ausgangsbehörde befugt, die Aussetzung der Vollziehung gemäß § 80 Abs. 4 VwGO anzuordnen. Daraus folgt, dass der Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO (auch) gleichzeitig bei der Ausgangs- und der Widerspruchsbehörde gestellt werden kann. Abgesehen von der für die Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten geltenden Regelung in § 80 Abs. 6 VwGO kann damit der Adressat eines belastenden Verwaltungsaktes die Aussetzung der Vollziehung gleichzeitig bei der Ausgangs- und der Widerspruchsbehörde nach § 80 Abs. 4 VwGO und zusätzlich beim Verwaltungsgericht gemäß § 80 Abs. 5 VwGO beantragen.

6. Konkurrenz der Verfahren nach § 80 Abs. 4 und Abs. 5 VwGO

Fall 5

A möchte von Rechtsanwalt R wissen, ob Anträge nach § 80 Abs. 4 und § 80 Abs. 5 VwGO gleichzeitig gestellt werden können und ob dies sinnvoll ist. Was wird R antworten?

R wird antworten, dass es dem Adressaten eines belastenden Verwaltungsaktes in den Fällen des Sofortvollzuges gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis Nr. 4 und Abs. 2 Satz 2 VwGO freisteht, ob ein Antrag auf Aussetzung der Vollziehung bei der Behörde oder beim Verwaltungsgericht gestellt wird; der Antrag kann auch gleichzeitig bei der Behörde und dem Verwaltungsgericht gestellt werden. Schon aus Kostengründen wird allerdings eine gleichzeitige Antragstellung nicht sinnvoll sein.

In den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO ist die Wahlfreiheit des Adressaten eines belastenden Verwaltungsaktes eingeschränkt. Nach § 80 Abs. 6 Satz 1 VwGO ist der Ausset-

zungsantrag beim Verwaltungsgericht grundsätzlich nur dann zulässig, wenn zuvor ein Aussetzungsantrag nach § 80 Abs. 4 VwGO gestellt worden ist. Nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 80 Abs. 6 Satz 1 VwGO können die Aussetzungsanträge nach § 80 Abs. 4 und § 80 Abs. 5 VwGO wahlweise oder gleichzeitig gestellt werden.

Fall 6

Die Ausgangsbehörde hat einen Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO abgelehnt. Sind die Widerspruchsbehörde und das Verwaltungsgericht an die Ablehnung gebunden?

Es besteht Einigkeit darüber, dass weder die Widerspruchsbehörde noch das Verwaltungsgericht an die ablehnende Entscheidung der Ausgangsbehörde gebunden sind.

Fall 7

Die Widerspruchsbehörde hat den Antrag des Adressaten eines belastenden Verwaltungsaktes gemäß § 80 Abs. 4 VwGO abgelehnt. Sind die Ausgangsbehörde und das Verwaltungsgericht an die Entscheidung der Widerspruchsbehörde gebunden?

Einigkeit besteht darüber, dass das Verwaltungsgericht bei seiner Entscheidung nach § 80 Abs. 5 VwGO nicht an eine ablehnende Entscheidung der Widerspruchsbehörde gemäß § 80 Abs. 4 VwGO gebunden ist.

Ob die Ausgangsbehörde an die Entscheidung der Widerspruchsbehörde gebunden ist, ist strittig. Die Bindungswirkung wird teilweise mit der Begründung bejaht, die Ausgangsbehörde sei nach allgemeinen organisationsrechtlichen Grundsätzen an die Entscheidung der funktionell übergeordneten Widerspruchsbehörde gebunden. Die Gegenauffassung lehnt die Bindungswirkung ab, soweit es um Selbstverwaltungsangelegenheiten der Ausgangsbehörde geht oder wenn sich die Sach- und Rechtslage nach der Entscheidung der Widerspruchsbehörde geändert hat.

Fall 8

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag des A gemäß § 80 Abs. 5 VwGO abgelehnt. Das Klageverfahren ist noch anhängig. A möchte von Rechtsanwalt R wissen, ob er trotz der ablehnenden Entscheidung des Verwaltungsgerichts noch einen Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO

stellen kann und ob die Ausgangs- und Widerspruchsbehörde an die verwaltungsgerichtliche Entscheidung gebunden sind. Was wird R antworten?

R wird antworten, dass die ablehnende Entscheidung des Verwaltungsgerichts einem Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO nicht entgegensteht. Weder die Ausgangsbehörde noch die Widerspruchsbehörde sind an die verwaltungsgerichtliche Entscheidung in dem Sinne gebunden, dass sie gehindert wären, einem Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO stattzugeben.

III. Begründetheitsprüfung

Fall 9

A möchte von Rechtsanwalt R wissen, unter welchen Voraussetzungen im Sinne des § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes bestehen.

Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „ernstliche Zweifel“ ist strittig. Nach heute herrschender Meinung liegen ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes vor, wenn ein Obsiegen des Adressaten des belastenden Verwaltungsaktes im Hauptsacheverfahren wahrscheinlicher als ein Unterliegen ist. Die Gegenauffassung nimmt ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes schon dann an, wenn ein Obsiegen im Hauptsacheverfahren ebenso wahrscheinlich ist wie ein Unterliegen, also der Ausgang des Hauptsacheverfahrens offen ist.

Fall 10

Die Behörde B hat den A durch Verwaltungsakt zur Zahlung von kommunalen Abgaben für die vergangenen zwei Jahre herangezogen. A war für diesen Zeitraum bislang nicht veranlagt worden, weil B aufgrund vorsätzlich falscher Angaben des A davon ausgegangen war, dass keine Abgabepflicht besteht. A, dessen wirtschaftliche Existenz durch die Heranziehung bedroht ist, möchte von Rechtsanwalt R wissen, ob ein Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO Aussicht auf Erfolg hat. Was wird R antworten?

R wird antworten, dass der Antrag nur bei Bestehen ernstlicher Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes Aussicht auf Erfolg hat. Auf eine unbillige Härte lässt sich der Antrag nicht stützen.

Bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO) ist der Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 80 Abs. 4 VwGO in dieser Vorschrift ausdrücklich geregelt. Danach soll die Vollziehung bei ernstlichen Zweifeln an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes oder im Falle einer unbilligen Härte ausgesetzt werden. Die Voraussetzungen müssen nicht kumulativ vorliegen.

Eine unbillige Härte im Sinne des § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO liegt vor, wenn durch die sofortige Vollziehung ein nicht wiedergutzumachender Schaden, etwa Konkurs oder Existenzgefährdung, droht und die Härte nicht im überwiegenden öffentlichen Interesse hinzunehmen ist. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. *Danach kommt, wie im Fall 10, trotz einer eventuellen Existenzgefährdung die Aussetzung der Vollziehung nicht in Betracht, wenn vorsätzlich hinterzogene Abgaben beigetrieben werden. A wird sich deshalb im Fall 10 nicht mit Erfolg auf eine unbillige Härte berufen können.*

Ist eine unbillige Härte gegeben oder liegen ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes vor, so „soll“ die Aussetzung der Vollziehung nach § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten erfolgen. „Soll“ bedeutet intendiertes Ermessen mit der Folge, dass nur in atypischen Fällen von einer Aussetzung der Vollziehung abzusehen ist.

Fall 11

A möchte von Rechtsanwalt R wissen, nach welchen Prüfungsmaßstäben über Anträge nach § 80 Abs. 4 VwGO entschieden wird, wenn der Verwaltungsakt gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis Nr. 4 oder Abs. 2 Satz 2 VwGO sofort vollziehbar ist. Was wird R antworten?

§ 80 Abs. 4 VwGO regelt nicht ausdrücklich, welcher Prüfungsmaßstab in den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis Nr. 4 und Absatz 2 Satz 2 VwGO anzulegen ist. Nach herrschender Meinung setzt die Aussetzung der Vollziehung in analoger Anwendung des § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO voraus, dass ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes bestehen. Auf eine unbillige Härte kommt es in diesem Zusammenhang nicht an.

Liegen ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes vor, so entscheiden nach herrschender Meinung Ausgangs- und Widerspruchsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen über die Aussetzung der Vollziehung. Ein intendiertes Ermessen im Sinne des § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO besteht nicht.

IV. Rechtsbehelfe

Fall 12

Die Ausgangs- und die Widerspruchsbehörde haben Anträge des A gemäß § 80 Abs. 4 VwGO abgelehnt. A möchte wissen, ob er gegen die ablehnenden Entscheidungen Rechtsbehelfe einlegen kann.

Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach § 80 Abs. 4 VwGO gibt es nicht. Die Entscheidung der Ausgangs- und Widerspruchsbehörde gemäß § 80 Abs. 4 VwGO enthält deshalb auch keine Rechtsbehelfsbelehrung.