

# Verwaltungsrecht I

Wintersemester 2023/2024

Dr. iur. Christian Gohde

# **I. Begriff und Wesen der öffentlichen Verwaltung**

## Begriff der Verwaltung (I)

- Der Begriff der Verwaltung ist vielschichtig.
- Verfassungsrechtlich lässt er sich von der Legislative und Judikative dahingehend abgrenzen, dass damit die alle Staatstätigkeit gemeint ist, die nicht zur Gesetzgebung und Rechtsprechung gehört.
- Der verfassungsrechtliche Verwaltungsbegriff lässt sich weiterhin in die Regierungstätigkeit und die eigentliche Verwaltungstätigkeit unterscheiden.
- Im Rahmen des Verwaltungsrecht geht es jedoch allein um die öffentliche Verwaltung, d.h. die Verwaltung des Staates.

## Begriff der Verwaltung (II)

- Die so verstandene Verwaltung lässt weiterhin in;
  - Verwaltung im **organisatorischen Sinne**
    - Alle Stellen, die über überwiegend materielle Verwaltungsaufgaben wahrnehmen
  - Verwaltung im **formellen Sinne**
    - sämtliche von den Verwaltungsbehörden ausgeübte Tätigkeiten ohne Rücksicht auf ihren materiellen Gehalt
  - Verwaltung im **materiellen Sinne** unterscheiden
    - Staatstätigkeit, die die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben zum Gegenstand hat und nicht der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Regierungstätigkeit zugeordnet werden kann

## Gegenstände der Verwaltung

Die Verwaltung lässt weiterhin nach den jeweiligen Verwaltungsgegenständen in:

- Eingriffs- und Ordnungsverwaltung,
- Leistungsverwaltung,
- Daseinsvorsorge,
- Gewährleistungsverwaltung und
- Lenkungsverwaltung unterscheiden.

## **II. Das Recht der Verwaltung**

# Begriff und Funktionen des Verwaltungsrechts

„Verwaltungsrecht“ umfasst alle Rechtssätze,:

- welche die Verwaltungstätigkeit,
- die Organisation der Verwaltung und
- das Verfahren der Verwaltungsbehörden regeln.

Funktionen des Verwaltungsrechts:

- Limitierungsfunktion
  - Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger sind ohne gesetzliche Grundlage unzulässig; das Verwaltungshandeln wird beschränkt.
- Steuerungsfunktion
  - Das Handlungs- und Leistungsprogramm der Verwaltung wird immer detaillierter durch den Gesetzgeber bestimmt.

## Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht

- Das **allgemeine Verwaltungsrecht** beinhaltet Grundsätze und Normen, die für alle Bereiche des Verwaltungshandelns gelten, unabhängig von dem Gebiet, auf welchem die Behörde tätig wird.
- Das **besondere Verwaltungsrecht** beinhaltet spezielle Regelungen für einzelne Tätigkeitsbereiche der Verwaltung (u.a. Bau- und Planungsrecht, Umweltverwaltungsrecht). Einzelne Regelungen können Regelungen des allgemeinen Verwaltungsrecht aufgrund des spezielleren Regelungsbezugs verdrängen.



## Außenrechtsnormen und Innenrecht

- Der jeweilige Verwaltungsrechtssatz kann ein solcher des Außen- oder des Innenrechts sein:
  - Außenrechtsnormen des Verwaltungsrechts haben Regelungen zwischen den einzelnen Verwaltungsträgern oder zwischen der Verwaltungsbehörde und dem Bürger oder anderen Rechtspersonen zum Gegenstand.
  - Hingegen betrifft das Innenrecht lediglich den Binnenbereich der Verwaltung.

## Abgrenzung öffentliches Recht und Privatrecht

- Die Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom Privatrechts spielt im Rahmen des Verwaltungsrechts eine besondere Rolle, da die Verwaltung sich der in den Verwaltungsverfahrensgesetzen vorgesehenen Maßnahmen nur bedienen darf, wenn sie öffentlich-rechtlich tätig wird.
- Zur Abgrenzung werden die folgenden Theorien vertreten:
  - Interessentheorie,
  - Subordinationstheorie,
  - Zuordnungstheorie (modifizierte Subjektstheorie)
    - Dem **öffentlichen Recht** gehören diejenigen Rechtssätze an, die nur den Staat oder einen sonstigen Träger von Hoheitsgewalt in seiner Funktion als Hoheitsträger berechtigen oder verpflichten.
    - Dem **Privatrecht** sind damit die Rechtssätze zuzuordnen, die für jedermann gelten.

## Verwaltungsprivatrecht

- Zwar ist das öffentliche Recht eine Sonderrechtsordnung, die nur für staatliches Handeln gilt, jedoch folgt hieraus nicht, dass der Staat nur öffentlich-rechtlich handeln darf.
- Vielmehr steht der Verwaltung grundsätzlich eine Wahlfreiheit zu, ob sich öffentlich-rechtlichen Rechts oder der Organisations- und Handlungsformen des Privatrechts nutzt. Diese Wahlfreiheit besteht aber nur soweit, nicht ausdrücklich eine öffentlich-rechtliche Handlungsform vorgeschrieben ist.
- In den nachfolgenden Bereichen kommt nicht nur Verwaltungsrecht, sondern teilweise ergänzt oder gänzlich das Privatrecht zur Anwendung:
  - Bedarfsdeckungsverwaltung,
  - die erwerbswirtschaftliche Betätigung der Verwaltung und
  - Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in der Form des Privatrechts

### **III. Die Verwaltungsorganisation**

## Grundbegriffe der Verwaltungsorganisation (I)

- Ausgangspunkt der Verwaltungsorganisation ist die Ausgestaltung verschiedener **Verwaltungsträger**.
  - Der Verwaltungsträger „trägt“ die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die Verwaltung in dem Sinne, dass er Zurechnungssubjekt der zur Aufgabenerfüllung notwendigen Rechte und Pflichten ist.
  - Kennzeichnend für den Verwaltungsträger ist dessen Rechtsfähigkeit, also die Fähigkeit Träger von Rechten und Pflichten sein zu können.
  - Als Verwaltungsträger kommen der Staat (Bund oder Länder) sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in Betracht.

## Grundbegriffe der Verwaltungsorganisation (II)

- Verwaltungsträger sind zwar rechtsfähig, aber nicht selbst handlungsfähig. Es bedarf also für sie handelnde Menschen, die die Aufgaben tatsächlich ausführen.
  - Hierzu werden durch organisatorische Vorschriften Einheiten des Verwaltungsträgers gebildet, die bestimmte Aufgaben wahrnehmen. Dies sind die **Organe** des Verwaltungsträgers.
  - Als **Organwalter** werden die Menschen bezeichnet, die dem Organ zugeordneten Aufgaben tatsächlich wahrnimmt und erledigt.
- Für die Verwaltungsorganisation ist der Begriff der **Behörde** von besonderer Bedeutung. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass der Begriff der Behörde nicht einheitlich verwendet wird.
  - Eine Behörde im organisatorischen Sinne stellt Organ eines Verwaltungsträgers dar.
  - Der Begriff der Behörde im funktionellen Sinne wird durch § 1 Abs. 4 VwVfG Bund vorgegeben. Behörde ist demnach jede organisatorisch selbstständige Einheit eines Verwaltungsträgers, die nach außen in Erscheinung tritt und Angelegenheiten der Verwaltung im materiellen Sinne wahrnimmt.

## Grundbegriffe der Verwaltungsorganisation (III)

- Für die Verwaltungsorganisation ist weiterhin die Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung von Bedeutung.
- Bei der **unmittelbaren** Staatsverwaltung werden die Verwaltungsaufgaben durch den Staat als Verwaltungsträger durch eigene Behörden wahrgenommen.
- Bei der **mittelbaren** Staatsverwaltung erfolgt die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben durch gegenüber dem Staat verselbstständigte Verwaltungsträger in Form von juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Als solche kommen die Körperschaft, die Anstalt und die Stiftung in Betracht.
  - **Körperschaften** des öffentlichen Rechts sind juristische Personen, die durch oder aufgrund eines Gesetzes errichtet werden. Sie sind mitgliedschaftlich verfasst, beruhen also auf der Mitgliedschaft von natürlichen oder juristischen Personen. Man differenziert weiter zwischen Gebietskörperschaften, Personalkörperschaften, Realkörperschaften und Verbandskörperschaften.

## Grundbegriffe der Verwaltungsorganisation (IV)

- **Anstalten** sind im Gegensatz zu Körperschaften nicht mitgliedschaftlich verfasst, sondern durch folgende Merkmale geprägt:
  - Organisatorische Zusammenfassung von Personal- und Sachmitteln zu einer verselbstständigten, mit Hoheitsgewalt ausgestatteter Verwaltungseinheit,
  - Verfolgung eines Anstaltszwecks
  - Nutzung der Anstalt im Rahmender Aufgabenerfüllung erfolgt durch Benutzer
  - Beispiele für Anstalten des öffentlichen Rechts: die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die Studierendenwerke
- Eine **Stiftung** ist eine rechtsfähige Verwaltungseinheit, die durch die Verwaltung eines übertragenen Stiftungsvermögens bestimmte öffentliche Zwecke erfüllt.



## Aufbau der unmittelbaren Staatsverwaltung in Rheinland-Pfalz

- Die unmittelbare Staatsverwaltung in Rheinland-Pfalz ist im Grundsatz dreistufig aufgebaut. Man unterscheidet den obersten, oberen und unteren Landesbehörden.
- Die **oberste Landesbehörde** ist entweder das fachlich zuständige Landesministerium oder die Landesregierung als Kollegialorgan.
- Als **obere Landesbehörde** kommt eine Vielzahl von Behörden mit oder ohne weiteren Unterbau in Betracht. Grundsätzlich lassen sich hierbei drei Gruppen unterscheiden
  - Obere Landesbehörden mit landesweiter Zuständigkeit (z.B. Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, Landesamt für Finanzen),
  - Obere Landesbehörde mit regionaler Zuständigkeit (z.B. Struktur- und Genehmigungsdirektionen, Polizeipräsidien)
  - Obere Landesbehörde mit landesweiter o. regionaler Zuständigkeit und weiterem Unterbau
- Die Aufgaben der **unteren Landesbehörde** können wahrgenommen werden :
  - durch die Landkreise, kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte sowie einzelnen Verbands- oder Ortsgemeinden oder
  - durch untere Sonderbehörden (z.B. Finanzämter)

## Zuständigkeiten

- Die Zuständigkeit betrifft die Frage, welcher Verwaltungsträger und welche Behörde des Verwaltungsträgers eine Aufgabe öffentlicher Verwaltung im Außenbereich zu erledigen hat.
- Man unterscheidet:
  - **Verbandszuständigkeit** = Welcher Verwaltungsträger ist zuständig?
  - **Sachliche Zuständigkeit** = Bezieht sich auf die der Behörde zugewiesene Sachkompetenz
  - **Instanzielle Zuständigkeit** = Zuständigkeit der Behörde innerhalb eines Behördenzweigs
  - **Örtliche Zuständigkeit**

# Zuständigkeiten im Bauordnungsrecht nach der LBO RLP

## § 58 Bauaufsichtsbehörden

*(1) Bauaufsichtsbehörden sind:*

- 1. das fachlich zuständige Ministerium als oberste Bauaufsichtsbehörde,*
- 2. die Struktur- und Genehmigungsdirektion als obere Bauaufsichtsbehörde,*
- 3. die Kreisverwaltung, in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten die Stadtverwaltung, als untere Bauaufsichtsbehörde.*

## § 60 Sachliche Zuständigkeit

*Sachlich zuständig ist, soweit in diesem Gesetz oder in Vorschriften aufgrund dieses Gesetzes nichts anderes bestimmt ist, die untere Bauaufsichtsbehörde.*

# Zuständigkeiten im Bauordnungsrecht nach der LBO RLP

## § 58 Bauaufsichtsbehörden

*(1) Bauaufsichtsbehörden sind:*

1. das **fachlich zuständige Ministerium** als **oberste Bauaufsichtsbehörde**,
2. die Struktur- und Genehmigungsdirektion als obere Bauaufsichtsbehörde,
3. die Kreisverwaltung, in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten die Stadtverwaltung, als untere Bauaufsichtsbehörde.

## § 60 Sachliche Zuständigkeit

*Sachlich zuständig ist, soweit in diesem Gesetz oder in Vorschriften aufgrund dieses Gesetzes nichts anderes bestimmt ist, die untere Bauaufsichtsbehörde.*

# Zuständigkeiten im Bauordnungsrecht nach der LBO RLP

## § 58 Bauaufsichtsbehörden

*(1) Bauaufsichtsbehörden sind:*

- 1. das fachlich zuständige Ministerium als oberste Bauaufsichtsbehörde,*
- 2. die **Struktur- und Genehmigungsdirektion** als **obere Bauaufsichtsbehörde**,*
- 3. die Kreisverwaltung, in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten die Stadtverwaltung, als untere Bauaufsichtsbehörde.*

## § 60 Sachliche Zuständigkeit

*Sachlich zuständig ist, soweit in diesem Gesetz oder in Vorschriften aufgrund dieses Gesetzes nichts anderes bestimmt ist, die untere Bauaufsichtsbehörde.*

# Zuständigkeiten im Bauordnungsrecht nach der LBO RLP

## § 58 Bauaufsichtsbehörden

*(1) Bauaufsichtsbehörden sind:*

- 1. das fachlich zuständige Ministerium als oberste Bauaufsichtsbehörde,*
- 2. die Struktur- und Genehmigungsdirektion als obere Bauaufsichtsbehörde,*
- 3. die **Kreisverwaltung**, in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten die **Stadtverwaltung**, als untere Bauaufsichtsbehörde.*

## § 60 Sachliche Zuständigkeit

*Sachlich zuständig ist, soweit in diesem Gesetz oder in Vorschriften aufgrund dieses Gesetzes nichts anderes bestimmt ist, die untere Bauaufsichtsbehörde.*

# Zuständigkeiten im Bauordnungsrecht nach der LBO RLP

## § 58 Bauaufsichtsbehörden

*(1) Bauaufsichtsbehörden sind:*

- 1. das fachlich zuständige Ministerium als oberste Bauaufsichtsbehörde,*
- 2. die Struktur- und Genehmigungsdirektion als obere Bauaufsichtsbehörde,*
- 3. die Kreisverwaltung, in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten die Stadtverwaltung, als untere Bauaufsichtsbehörde.*

## § 60 Sachliche Zuständigkeit

*Sachlich zuständig ist, soweit in diesem Gesetz oder in Vorschriften aufgrund dieses Gesetzes nichts anderes bestimmt ist, die **untere Bauaufsichtsbehörde**.*

## **IV. Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)**



# Überblick

Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) beinhaltet die wesentlichen Vorschriften für das Verwaltungsverfahren.

Aufbau des VwVfG:

Teil I: Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit, elektronische Kommunikation, Amtshilfe, europäische Verwaltungszusammenarbeit

Teil II: Verfahrensgrundsätze

Teil III: Verwaltungsakt

Teil IV: öffentlich-rechtlicher Vertrag

Teil V: Besondere Verfahrensarten

Teil VI: Rechtsbehelfsverfahren

Teil VII: Ehrenamtliche Tätigkeit, Ausschüsse

Teil VIII: Schlussvorschriften

# Überblick

Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) beinhaltet die wesentlichen Vorschriften für das Verwaltungsverfahren.

Aufbau des VwVfG:

Teil I: **Anwendungsbereich**, örtliche Zuständigkeit, elektronische Kommunikation, Amtshilfe, europäische Verwaltungszusammenarbeit

Teil II: **Verfahrensgrundsätze**

Teil III: **Verwaltungsakt**

Teil IV: öffentlich-rechtlicher Vertrag

Teil V: Besondere Verfahrensarten

Teil VI: Rechtsbehelfsverfahren

Teil VII: Ehrenamtliche Tätigkeit, Ausschüsse

Teil VIII: Schlussvorschriften

## **Problem: Welches VwVfG ist anwendbar?**

- Sowohl der Bund als auch das Land Rheinland-Pfalz haben ein Verwaltungsverfahrensgesetz erlassen.
- Der Anwendungsbereich ist in beiden VwVfG in § 1 geregelt.

# Problem: Welches VwVfG ist anwendbar?

## § 1 VwVfG Bund

(1) Dieses Gesetz gilt für die **öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit** der **Behörden**

1. des **Bundes**, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts,

2. der **Länder**, der **Gemeinden** und **Gemeindeverbände**, der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie **Bundesrecht im Auftrag des Bundes** ausführen,

**soweit nicht** Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten.

(2) Dieses Gesetz gilt auch für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der in Absatz 1 Nr. 2 bezeichneten Behörden, wenn die Länder Bundesrecht, das Gegenstände der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betrifft, als eigene Angelegenheit ausführen, soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten. Für die Ausführung von Bundesgesetzen, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen werden, gilt dies nur, soweit die Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates dieses Gesetz für anwendbar erklären.

(3) Für die Ausführung von Bundesrecht durch die Länder gilt dieses Gesetz nicht, soweit die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist.

(4) Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

# Problem: Welches VwVfG ist anwendbar?

## § 1 VwVfG Bund

(1) Dieses Gesetz gilt für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden

1. des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts,

2. der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände, der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie Bundesrecht im Auftrag des Bundes ausführen,

soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten.

(2) Dieses **Gesetz gilt auch für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der in Absatz 1 Nr. 2 bezeichneten Behörden**, wenn die **Länder Bundesrecht**, das Gegenstände der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betrifft, als **eigene Angelegenheit** ausführen, soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten. Für die Ausführung von Bundesgesetzen, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen werden, gilt dies nur, soweit die Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates dieses Gesetz für anwendbar erklären.

(3) Für die Ausführung von Bundesrecht durch die Länder gilt dieses Gesetz nicht, soweit die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist.

(4) Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

# Problem: Welches VwVfG ist anwendbar?

## § 1 VwVfG Bund

(1) Dieses Gesetz gilt für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden

1. des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts,

2. der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände, der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie Bundesrecht im Auftrag des Bundes ausführen,

soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten.

(2) Dieses Gesetz gilt auch für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der in Absatz 1 Nr. 2 bezeichneten Behörden, wenn die Länder Bundesrecht, das Gegenstände der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betrifft, als eigene Angelegenheit ausführen, soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten. Für die Ausführung von Bundesgesetzen, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen werden, gilt dies nur, soweit die Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates dieses Gesetz für anwendbar erklären.

**(3) Für die Ausführung von Bundesrecht durch die Länder gilt dieses Gesetz nicht, soweit die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist.**

(4) Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

## Problem: Welches VwVfG ist anwendbar?

### § 1 VwVfG des Landes Rheinland-Pfalz

(1) Für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der **Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände** sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts gelten die **§§ 2 bis 5 sowie die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)** in der Fassung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102) in der jeweils geltenden Fassung mit Ausnahme der §§ 1, 2 und 61 Abs. 2 Satz 1, der §§ 78, 80, 94 und 96 Abs. 4 sowie der §§ 100, 101 und 103, **soweit nicht** Rechtsvorschriften inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten.

## Problem: Welches VwVfG ist anwendbar?

- Sowohl der Bund als auch das Land Rheinland-Pfalz haben ein Verwaltungsverfahrensgesetz erlassen.
- Der Anwendungsbereich ist in beiden VwVfG in § 1 geregelt.
- Im Ergebnis gilt Folgendes:
  - Das VwVfG des Bundes ist für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Bundesbehörden anwendbar.
  - Das VwVfG des Landes Rheinland-Pfalz ist für öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Landesbehörden, der Gemeinde und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz anwendbar.
- Ausnahmen vom Anwendungsbereich beinhaltet § 2 VwVfG Bund bzw. § 1 Abs. 2 VwVfG des Landes Rheinland-Pfalz.



## **V. Grundbegriffe des Verwaltungshandeln**

## Struktur der Entscheidungsfindung durch die Verwaltung

**Sachverhaltsermittlung:** Ermittlung der tatsächlichen Umstände, die zu beurteilen sind

**Normermittlung:** Auswahl der Rechtsnorm, anhand derer der Sachverhalt für die zu treffende Entscheidung zu beurteilen ist

### **Probleme:**

- Erforderlichkeit einer Ermächtigungsgrundlage?
- Konkurrenz zwischen mehreren Rechtsnormen

## Struktur der Entscheidungsfindung durch die Verwaltung

**Sachverhaltsermittlung:** Ermittlung der tatsächlichen Umstände, die zu beurteilen sind

**Normermittlung:** Auswahl der Rechtsnorm, anhand derer der Sachverhalt für die zu treffende Entscheidung zu beurteilen ist

**Normauslegung:** Bestimmung des Inhalts des Tatbestands

**Problem:** Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum

## Struktur der Entscheidungsfindung durch die Verwaltung

**Sachverhaltsermittlung:** Ermittlung der tatsächlichen Umstände, die zu beurteilen sind

**Normermittlung:** Auswahl der Rechtsnorm, anhand derer der Sachverhalt für die zu treffende Entscheidung zu beurteilen ist

**Normauslegung:** Bestimmung des Inhalts des Tatbestands

**Subsumtion:** Wird der festgestellte Sachverhalt vom Tatbestand erfasst?

**Rechtsfolgenbestimmung:** Welche Rechtsfolgen sieht die Rechtsvorschrift vor, wenn der Tatbestand erfüllt ist?

**Problem:** Ermessen der Behörde

## **V. Grundbegriffe des Verwaltungshandeln**

### **1. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung**

## Grundsatz

- Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit bindet die Verwaltung an die Regelungen des Gesetzgebers und unterwirft ihr Handeln damit der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte.
- Verfassungsrechtlich wird der Grundsatz aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitet. Demnach ist die Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden.
- Es ist zwischen dem **Vorrang des Gesetzes** und dem **Vorbehalt des Gesetzes** zu unterscheiden.

## Vorrang des Gesetzes

- Der Vorrang des Gesetzes bindet die Verwaltung an die bestehenden Gesetze.
- Positiv ausgedrückt muss die Verwaltung die Verwaltung den Gesetzen **entsprechend handeln**, negativ darf die Verwaltung nicht **gegen** Gesetze verstoßen.
- Die Rechtsfolge für Verstöße gegen den Vorrang des Gesetzes ist die **Rechtswidrigkeit** des Handelns, die sich daraus ergebenden Folgen sind je nach Handlungsform unterschiedlich und werden dort behandelt.
- Der Vorrang des Gesetzes gilt für sämtliches Verwaltungshandeln.

## Vorbehalt des Gesetzes (I)

- Der Vorbehalt des Gesetzes bringt zum Ausdruck, dass die Verwaltung ihr Handeln auf eine gesetzliche Ermächtigung stützen muss, d.h. kein Handeln ohne Gesetz.
- Dieser Grundsatz gilt für die **Eingriffsverwaltung uneingeschränkt**.
- Für die **Leistungsverwaltung** ist dies wiederum umstritten.
  - Teilweise vertretene Ansicht (tvA): Die Verwaltung benötigt auch im Rahmen der Leistungsverwaltung eine Ermächtigungsgrundlage, da die Einflussnahme des Staates auf den Bürger hier ebenfalls schwerwiegend sein kann und eine Verweigerung staatlicher Leistungen den Bürger ebenso empfindlich treffen kann ein Eingriff in Freiheit und Eigentum. (Lehre vom Totalvorbehalt)



## Vorbehalt des Gesetzes (II)

- tvA: Eine Ermächtigungsgrundlage ist nur bei Eingriffen in Freiheit und Eigentum erforderlich. Im Bereich der Leistungsverwaltung ist eine Ermächtigungsgrundlage entbehrlich, da ein solches Erfordernis den Handlungsspielraum der Verwaltung einschränke und der Bürger nicht gewönne.
- tvA: Soweit die Leistungsverwaltung in Form von geldlichen Zuwendungen erfolgt wird durch die Rechtsprechung des BVerwG teilweise vertreten, dass neben einem förmlichen Gesetz auch jede andere parlamentarische, insb. die etatmäßige Bereitstellung der erforderlichen Mittel, als hinreichende Legitimation genügt (Haushaltsvorbehalt des BVerwG).
- tvA: Maßgeblich für die Frage nach einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage ist von der Wesentlichkeit der Leistungsgewährung, insb. der Möglichkeit eines Grundrechtseingriffs, abhängig. Sofern die Wesentlichkeit bejaht wird, ist eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage in einem förmlichen Gesetz erforderlich, andernfalls genügt die Bereitstellung von Haushaltsmitteln. (Wesentlichkeitstheorie des BVerfG)

**V. Grundbegriffe des Verwaltungshandeln**  
**2. Unbestimmter Rechtsbegriff und**  
**Beurteilungsspielraum**

## Grundsatz

- Neben eindeutigen Begriffen werden in Rechtsnormen auch Begriffe (z.B. Zuverlässigkeit, Eignung) verwendet, die erst durch eine Auslegung präzisiert werden müssen, um so feststellen zu können, ob ein Sachverhalt die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt oder nicht. Diese Begriffe werden als unbestimmte Rechtsbegriffe bezeichnet.
- Nach juristischem Verständnis kann bei der Anwendung und Auslegung von Rechtsnormen nur eine Entscheidung richtig sein, so dass der Verwaltung im Grundsatz kein Spielraum bei der Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen zusteht.
- Damit unterliegt auch die Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe der vollen Gerichtskontrolle, soweit kein Beurteilungsspielraum gegeben ist.

## Ausnahmen aufgrund eines Beurteilungsspielraums?

- In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird heute die Lehre von der **normativen Ermächtigung** überwiegend vertreten. Danach liegt ein gerichtlich nicht überprüfbarer Beurteilungsspielraum vor, wenn dieser vom Gesetzgeber angeordnet worden ist.
- Die **Rechtsprechung** hingegen sieht für die Verwaltung **keinen** Beurteilungsspielraum und überprüft daher grundsätzlich sämtliche Entscheidungen der Verwaltung.
- Die Rechtsprechung erkennt u.a. die folgenden Ausnahmen an:
  - Prüfungsentscheidungen (z.B. Examen)
  - Prüfungsähnlichen Entscheidungen (z.B. Schule)
  - Prognoseentscheidungen und Risikobewertungen vor allem im Umweltrecht und Wirtschaftsrecht

## **V. Grundbegriffe des Verwaltungshandeln**

### **3. Ermessen der Verwaltung**

## Grundsatz

- Um der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte gerecht zu werden, kann der Gesetzgeber der Verwaltung auf der **Rechtsfolgenseite** einer Rechtsnorm Entscheidungsspielräume einräumen.
- Vom Ermessen spricht man, wenn die Verwaltung bei Verwirklichung des gesetzlichen Tatbestands einer Rechtsnorm nicht auf eine bestimmte Rechtsfolge festgelegt wird, sondern zwischen verschiedenen Verhaltensweisen wählen kann, die alle rechtmäßig wären.
- Da das Ermessen eine Lockerung von der Gesetzesbindung darstellt muss es durch das Gesetz **ausdrücklich angeordnet** werden. Dies kann ausdrücklich („nach pflichtgemäßen Ermessen“) oder durch die Verwendung bestimmter Formulierungen (z.B. „kann, darf, ist befugt“) erfolgen.

## Arten des Ermessens

- **Entscheidungsermessen**
  - „Ob“
  - Die Behörde kann entscheiden, ob sie überhaupt tätig wird.
- **Auswahlermessen**
  - „Wie“
  - Die Behörde kann entscheiden, welche der denkbaren Maßnahmen sie ergreifen möchte bzw. wie sie Maßnahme näher ausgestalten möchte.
- **Intendiertes Ermessen**
  - „Ausnahme“ von pflichtgemäßen Ermessen der Behörde
  - Der Gesetzgeber hat bereits für den Regelfall die Entscheidung bereits selbst getroffen.
  - Lediglich beim Vorliegen eines atypischen Einzelfalls kann die Behörde von der gesetzlichen Vorgabe abweichen.
  - Im Gesetzeswortlaut in der Regel mit „soll“ deutlich gemacht.

## Ermessensfehler (I)

- Die Einräumung eines Ermessens bedeutet jedoch nicht, dass die Verwaltung nach freien Belieben entscheiden kann. Vielmehr muss die Verwaltung nach § 40 VwVfG ihr Ermessen nach dem Zweck der Rechtsnorm und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einhalten.
- Sollte die Behörde dies nicht beachten, handelt sie **ermessensfehlerhaft**.
- Keine Ermessensausübung entsprechend dem Zweck der Rechtsnorm liegt vor:
  - **Ermessensnichtgebrauch** (Ermessensunterschreitung): Die Behörde verkennt, dass sie Ermessen hat. Dabei ist der Grund unerheblich.
  - **Ermessensüberschreitung**: Die getroffene Rechtsfolge liegt nicht mehr im Rahmen der Rechtsfolgen der Ermessensvorschrift.
  - **Ermessensfehlgebrauch**: Die Behörde lässt sich bei ihrer Entscheidung von sachfremden Erwägungen leiten oder sie lässt nicht alle wesentlichen Punkte in ihre Entscheidung mit einfließen.



## Ermessensfehler (II)

- Die andere Fallgruppe des § 40 VwVfG – die Nichteinhaltung der gesetzlichen Grenzen des Ermessens – betrifft den inhaltlichen Verstoß der Ermessensentscheidung gegen höherrangiges Recht. Hierbei sind vor allem von Bedeutung:
  - der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,
  - die Bindung der Verwaltung an Verfassungsrecht, insb. den Grundrechten,
  - der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und die Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer gleichmäßigen Verwaltungspraxis

## Ermessensreduzierung

- Auch wenn der Verwaltung ein Ermessen eingeräumt wurde, kann es Situationen geben, in denen lediglich eine Entscheidung der Verwaltung rechtmäßig ist.
- Weil die Verwaltung in solchen Situationen nicht mehr zwischen verschiedenen Alternativen wählen kann, spricht man von einer **Ermessensreduzierung auf Null**.

# **V. Grundbegriffe des Verwaltungshandeln**

## **4. Subjektiv-öffentliche Rechte**

## Begriff und Bedeutung

- Das subjektiv öffentlich Recht ist die dem einzelnen kraft öffentlichem Recht verliehene Rechtsmacht, vom Staat zur Verfolgung eigener Interessen ein bestimmte Verhalten verlangen zu können.
- Die praktische Bedeutung der subjektiven Rechte liegt in ihrer gerichtlichen Durchsetzbarkeit. Dies wird vor allem durch Art. 19 Abs. 4 GG deutlich. Demnach ist der Rechtsweg zu den Gerichten eröffnet, wenn jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird.
- Die Regelung des Art. 19 Abs. 4 GG wird in den jeweiligen Prozessordnungen konkretisiert, u.a. § 42 Abs. 2 VwGO.

## Ermittlung eines subjektiv-öffentlichen Rechts

- Inwieweit ein objektives Recht ein subjektives Recht enthält ist – sofern es sich nicht direkt aus dem Wortlaut ergibt - durch Auslegung zu ermitteln.
- Die Ermittlung von subjektiv-öffentlichen Rechten erfolgt anhand der vom BVerwG in ständiger Rechtsprechung vertretenen sog. Schutznormtheorie:
  - Es muss eine zwingende Norm des öffentlichen Rechts vorliegen,
  - die nicht nur den Interessen der Allgemeinheit dienen soll, sondern gerade auch den Schutz der Rechte und Interesse des Einzelnen verfolgt.
  - Derjenige, der sich auf die nachbarschützende Norm, muss zum Kreis der durch die Rechtsnorm Geschützten gehören.

## **Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung?**

- Eine besondere Bedeutung kommt dem subjektiv-öffentlichen Rechten in Zusammenhang mit Ermessensvorschriften zu.
- Aufgrund des der Verwaltung eingeräumten Ermessens kommt dem Bürger grundsätzlich ein Recht auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung zu, sofern die Ermessensvorschrift auch gerade dem Interesse des Einzelnen dienen soll. Ein allgemeiner Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung besteht nicht.
- Im Falle einer Ermessensreduzierung steht dem Bürger sogar ein Anspruch auf die noch verbleibende fehlerfreie Entscheidung zu.
- Dies gilt jedoch nur, wenn die Rechtsnorm dem Interesse des Einzelnen dienen soll.

## **VI. Grundzüge des Verfahrens**

## Begriff des Verwaltungsverfahrens

- Den maßgeblichen Begriff des Verwaltungsverfahrens beinhaltet § 9 VwVfG.  
*„Das Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags ein.“*
- Die §§ 9 ff. VwVfG sind nicht unmittelbar für interne Verwaltungsmaßnahmen, die Rechtssetzungstätigkeit der Verwaltung, sonstige rechtsgeschäftliche Erklärungen der Verwaltung sowie das schlichthoheitliche Verwaltungshandeln anwendbar.



## Arten des Verwaltungsverfahrens nach dem VwVfG

- Das Verwaltungsverfahrensgesetz unterscheidet zwischen den folgenden Verfahrensarten:
  - dem nicht förmlichen Verwaltungsverfahren, § 10 VwVfG,
  - dem förmlichen Verwaltungsverfahren, §§ 63 ff. VwVfG,
  - dem Planfeststellungsverfahren, §§ 72 ff. VwVfG und
  - dem Rechtsbehelfsverfahren, §§ 79 f. VwVfG iVm §§ 68 ff. VwGO.
- Das förmliche Verwaltungsverfahren und das Planfeststellungsverfahren sind nur anzuwenden, wenn dies gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist.
- Die Vorgaben über das Rechtsbehelfsverfahren sind nur anwendbar, wenn ein entsprechendes Widerspruchsverfahren nach den §§ 68 ff. VwGO durchgeführt wird.

# Ablauf des Verwaltungsverfahrens (I)

## Beginn des Verwaltungsverfahrens

- Nach § 22 S. 1 VwVfG entscheidet grundsätzlich die Behörde nach pflichtgemäßen Ermessen, ob und wann sie ein Verwaltungsverfahren einleitet.
- Von diesem Grundsatz sieht § 22 S. 2 drei Ausnahmen vor:
  - Nach § 22 S. 2 Nr. 1 1. Alt. VwVfG ist die Verwaltung durch Durchführung eines Verwaltungsverfahrens verpflichtet, wenn sie aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung von Amts wegen tätig werden muss.
  - Durch § 22 S. 2 Nr. 1 2. Alt. VwVfG wird eine Verpflichtung zum Tätigwerden vorgeschrieben, wenn die Verwaltung auf Antrag tätig werden muss und ein solcher Antrag vorliegt.
  - Nach § 22 S. 2 Nr. 2 VwVfG darf die Verwaltung nicht tätig werden, wenn sie aufgrund einer Rechtsvorschrift nur auf Antrag tätig werden darf und ein solcher Antrag nicht vorliegt.

## Ablauf des Verwaltungsverfahrens (II)

### Verfahrensbeteiligte (I)

- Der mögliche Kreis der am Verfahren Beteiligten wird durch § 13 Abs. 1 VwVfG vorgegeben. Er umfasst:
  - den Antragssteller und den Antragsgegner (Nr. 1),
  - den (möglichen) Adressaten eines Verwaltungsakts (Nr. 2),
  - den (möglichen) Partner eines öffentlich-rechtlichen Vertrags (Nr. 3) sowie
  - diejenigen, die durch die Behörde nach § 13 Abs. 2 VwVfG durch einen besonderen Beschluss hinzugezogen werden.
    - Bei rechtsgestaltenden Wirkung der Entscheidung für Dritte sind diese auf Antrag hinzuziehen.
    - Im Übrigen sind diejenigen, deren rechtliche Interessen betroffen sind, von Amts wegen oder nach pflichtgemäßen Ermessen hinzuziehen.
- Nicht zu den Verfahrensbeteiligten gehört die Behörde als Trägerin des Verfahrens. Im Interesse einer rechtsstaatlichen Gestaltung des Verfahrens dürfen auf Seiten der Behörde solche Organwalter nicht mitwirken, die in Folge einer Befangenheit nach den §§ 21, 22 VwVfG ein persönliches Interesse am Verfahrensausgang haben.

## Ablauf des Verwaltungsverfahrens (III)

### Verfahrensbeteiligte (II)

- Die durch § 13 Abs. 1 VwVfG genannten Personen können nur dann am Verwaltungsverfahren als Beteiligte mitwirken, wenn sie nach § 11 VwVfG beteiligungsfähig, d.h. Subjekt eines Verwaltungsverfahrens, sowie nach § 12 VwVfG handlungsfähig, d.h. selbstständig Verfahrenshandlungen vornehmen können, sind.
- Die Eigenschaft eines Beteiligten ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil die wesentlichen Verfahrensrechte nur den Beteiligten zustehen.
  - Das wichtigste Verfahrensrecht stellt das in § 28 VwVfG geregelte Anhörungsrecht dar. Nach § 28 Abs. 1 VwVfG ist einem Beteiligten vor dem Erlass eines Verwaltungsakts, welcher in seine Rechte eingreift, Gelegenheit zu geben, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern. § 28 Abs. 2 VwVfG beinhaltet Ausnahmen hiervon.

## Ablauf des Verwaltungsverfahrens (IV)

- Die Eigenschaften eines Beteiligten ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil die wesentlichen Verfahrensrechte nur den Beteiligten zustehen.
  - Gemäß § 29 Abs. 1 VwVfG hat die Behörde den Beteiligten Einsicht in die Akten des Verfahrens zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer Rechte erforderlich ist. Das durch § 29 Abs. 1 VwVfG gewährte Recht auf Akteneinsicht gilt nur für Verwaltungsverfahren, die bereits begonnen haben und noch nicht abgeschlossen wurden. (Exkurs: Darüber hinaus kann eine Akteneinsicht unter den Voraussetzungen der jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze begehrt werden.).
  - Durch § 30 VwVfG wird ein Recht auf Geheimschaltung statuiert. Die Beteiligten haben damit ein Recht darauf, dass ihre zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch die Behörde nicht unbefugt offenbart werden.

# Ablauf des Verwaltungsverfahrens (V)

## Verfahrensgrundsätze

- Das Verwaltungsverfahren ist durch zwei wesentliche Verfahrensgrundsätze geprägt: dem Untersuchungsgrundsatz nach § 24 VwVfG und dem Beschleunigungsgrundsatz nach § 10 S. 2 VwVfG.
- Aus dem Untersuchungsgrundsatz nach § 24 VwVfG folgt die Verpflichtung der Behörde, den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln. Dies umfasst nach § 24 Abs. 2 VwVfG auch ausdrücklich die für die Beteiligten günstigen Umstände.
- Hierbei steht es im Ermessen der Behörde, welcher Mittel sie sich zur Sachverhaltsaufklärung bedient, § 26 Abs. 1 S. 1 VwVfG. Die in § 26 Abs. 1 S. 2 VwVfG genannten Beweismittel sind nicht abschließend.
- Nach dem Beschleunigungsgrundsatz des § 10 S. 2 VwVfG ist das Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.

## **Ablauf des Verwaltungsverfahrens (VI)**

### **Verfahrensabschluss**

- Das Verwaltungsverfahren endet – je nach Verfahrensgegenstand – mit dem Erlass oder Nichterlass eines Verwaltungsakts bzw. dem Abschluss oder Nichtabschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags.

## **XI. Der Verwaltungsakt**



## Formen des Verwaltungshandelns

- Der Verwaltung steht eine Vielzahl von Handlungsformen zur Verfügung, wobei es keinen abgeschlossenen Katalog festliegender Handlungsformen gibt.
- Soweit das Gesetz keine ausdrückliche Handlungsform vorschreibt, kann die Verwaltung grundsätzlich ihre Handlungsform frei wählen.
- Bei den Handlungsformen unterscheidet man grundsätzlich zwischen den förmlichen und den nichtförmlichen Handlungsformen.
  - Die förmlichen Handlungsformen umfassen die Handlungsformen, die rechtlich hinsichtlich ihrer Voraussetzungen und Rechtsfolgen näher ausgestaltet sind. Mit ihnen will die Verwaltung einen rechtlichen Erfolg herbeiführen. Hierzu zählen u.a. der Verwaltungsakt, der öffentlich-rechtliche Vertrag, die Rechtsverordnung und die Satzung.
  - Zum Bereich der nichtförmlichen Handlungsformen gehören alle Handlungsformen der Verwaltung, die rechtlich nicht näher festgelegt sind. Sie sind in der Regel auf die Herbeiführung eines tatsächlichen Erfolgs gerichtet. Hierzu gehört das sog. schlicht hoheitliche Handeln und der Realakt.

## Bedeutung des Verwaltungsakts

- Der Verwaltungsakt (VA) stellt die bedeutendste Handlungsform der Verwaltung dar.
- Die Bedeutung des VA ergibt sich aus den Funktionen, die durch ihn erfüllt werden:
  - Umsetzungs- und Regelungsfunktion: Durch den VA kann die Verwaltung die Rechtsbeziehung zu den Bürgern einseitig autoritativ und verbindlich im Einzelfall regeln und hierdurch die abstrakt-generelle Regelung des Gesetzes anwenden und konkretisieren.
  - Effektivität des VA: Sofern ein VA nicht innerhalb der Rechtsmittelfristen angegriffen wird, wird ein VA bestandskräftig und ist durch den Bürger zu befolgen. Dies gilt auch für rechtswidrige VAe.
  - Titelfunktion: Das in einem VA enthaltene Verbot oder Gebot kann die Behörde selbst vollstrecken.

## Begriff (I)

- Der Begriff des Verwaltungsakts (VA) wird durch § 35 S. 1 VwVfG legaldefiniert.

*„Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.“*

- Der VA ist durch die folgenden sechs Begriffsmerkmal geprägt:
  - Behörde,
  - hoheitliche Maßnahme,
  - auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts,
  - Regelung,
  - mit unmittelbarer Außenwirkung und
  - im Einzelfall.

## Begriff (II)

- Ein VA wird durch eine **Behörde** erlassen.
  - Nach § 1 Abs. 4 VwVfG ist die Behörde jede Stell, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.
  - Maßgeblich ist, dass die Handlung der Behörde zurechenbar ist, also dass die Behörde nach außen erkennbar die Verantwortung für den Inhalt der Maßnahme übernimmt.
  - Gegenbegriff: Privatperson
- Gegenstand eines VA ist eine **hoheitliche Maßnahme**.
  - Die in § 35 S. 1 VwVfG genannten Entscheidungen und Verfügungen sind Unterformen der Maßnahme.
  - Als Maßnahme gilt jedes behördliches Tun mit Erklärungswert. Aufgrund dessen kann das Nichtstun oder das Unterlassen einer Behörde keinen VA darstellen. Ausgenommen sind die fiktiven VA, bei denen der Gesetzgeber ausdrücklich anordnet, dass infolge des Nichtstun so getan werden muss, als wäre ein VA gegeben.
  - Unter dem Begriffsmerkmal hoheitlich versteht man, dass die Behörde die Maßnahme einseitig erlassen hat.

## Begriff (III)

- Die Maßnahme muss **auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts** getroffen werden.
  - Für die Beurteilung des Vorliegens eines VAs kommt es lediglich darauf an, ob die Maßnahme aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vorschrift erlassen wurde.
  - Gegenbegriff: Privatrecht
- Der VA muss eine **Regelung** beinhalten.
  - Die Maßnahme muss die Herbeiführung einer verbindlichen Rechtsfolge bezwecken.
  - Diese Rechtsfolge muss auch tatsächlich gesetzt werden.
  - Gegenbegriffe: schlicht hoheitliches Handeln, Realakte, Vorbereitungshandlungen
- Die Regelung muss sich auf einen **Einzelfall** beziehen.
  - Hierdurch erfolgt eine Abgrenzung zur Rechtsnorm, die abstrakt-generell wirken.
  - Kennzeichnend für den VA ist die Regelung eines bestimmten Sachverhalts (konkret) für eine bestimmte Person (individuell).
  - Besondere Formen des Einzelfalls als konkret-generelle Regelungen werden durch die Allgemeinverfügungen des § 35 S. 2 VwVfG erfasst.

## Begriff (IV)

- Nur solche Regelungen, die auf **unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet** sind, sind VAe.
  - Die Regelung muss den reinen verwaltungsinternen Bereich, dem die erlassene Behörde angehört, tatsächlich überschreiten. Dies ist der Fall, wenn Rechte der Bürger oder sonstiger Rechtspersonen unmittelbar betroffen sind.
  - Die Regelung muss nach ihrem objektiven Sinngehalt die Außenwirkung auch bezwecken.
  - Gegenbegriff: rein verwaltungsinterne Maßnahmen

## Begriff (V)

- Die Allgemeinverfügung ist nach § 35 S. 2 VwVfG ein Unterfall des **Verwaltungsaktes**. Der generelle Unterschied besteht in dem Adressaten der Regelung.
- Es werden drei Fallgruppen unterschieden:
  - die adressatenbezogene Allgemeinverfügung,
    - Sie richten sich an einem nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbareren Personenkreis zur Regelung eines Einzelfalls.
    - Bsp.: Auflösung einer Demonstration
  - die sachbezogene Allgemeinverfügung,
    - Sie betrifft die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache. Hier steht die Regelung des Zustands einer Sache im Vordergrund.
    - Bsp.: Widmung einer Straße, Benennung von Straßen und Plätzen
  - Benutzungsregelungen
    - Sie bestimmen die Rechte und Pflichten der Benutzer einer Sache.
    - Bsp.: Benutzungsregelungen von öffentlich-rechtlichen Anstalten oder anderen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen wie Bibliotheken, Museen oder kommunalen Badeanstalten.

## Begriff (VI) - Beispielfälle

X wird nach der Fahrerlaubnis-Verordnung aufgefordert, ein medizinisch-psychologisches Gutachten beizubringen, da Zweifel daran bestehen, ob er zum Führen eines Kraftfahrzeuges noch geeignet ist. Gegebenenfalls soll seine Fahrerlaubnis entzogen werden.

### Lösungsvorschlag:

- P: Regelung?
  - Mit der Aufforderung, dass X ein medizinisch-psychologisches Gutachten einholen soll, ist noch nicht darüber entschieden, ob die Fahrerlaubnis entzogen wird
  - Daher stellt die Pflicht, das Gutachten einzuholen, nur eine vorbereitende Maßnahme dar, vgl. § 11 Abs. 2 FeV.

Ergebnis: Mangels Regelung ist kein VA gegeben.



## Begriff (VII) - Beispielfälle

Der Antrag des X auf Erteilung einer Baugenehmigung wurde im Mai 2022 abgelehnt. X bleibt stur und beantragt später die gleiche Genehmigung nochmals. Die zuständige Behörde verweist auf die Bestandskraft der Ablehnung und erklärt, dass sie dem nichts hinzuzufügen habe.

### Lösungsvorschlag:

- P: Regelung?
  - Wird hier (erneut) etwas rechtserheblich festgestellt oder wird nur auf schon früher rechtserheblich Gesagtes hingewiesen?
  - Hier hat die zuständige Behörde aber der „zweiten Ablehnung“ nichts weiter hinzugefügt, sondern im Gegenteil unter Hinweis auf die Bestandskraft der Ablehnung nur darauf verwiesen, dass sie der Ablehnung nichts hinzuzufügen habe. Es handelt sich also um eine sog. **wiederholende Verfügung**.
  - Doch lehnt die Behörde mit ihrem Hinweis darauf, die Sache habe sich erledigt, auch ein Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 VwVfG ab. Daher trifft sie zumindest eine verfahrensrechtliche Entscheidung, wenn auch keine materiell-rechtliche durch eine erneute Sachprüfung (das wäre dann ein sog. **Zweitbescheid**).
- **Ergebnis:** Es ist ein VA gegeben.

## Begriff (VIII) - Beispielfälle

Eine politische Organisation plant eine öffentliche Kundgebung. Sie fordert die Bevölkerung auf, in Uniform an der Kundgebung teilzunehmen. Gestützt auf § 3 Versammlungsgesetz (VersG) ordnet die Polizei an, dass das Tragen von Uniformen auf dieser Kundgebung verboten ist.

### Lösungsvorschlag:

- P: Einzelfall?
  - Hierdurch erfolgt eine Abgrenzung zur Rechtsnorm, die abstrakt-generell wirken.
  - Kennzeichnend für den VA ist die Regelung eines bestimmten Sachverhalts (konkret) für eine bestimmte Person (individuell).
- P: Liegt ein VA in Form einer Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG vor?
  - Es werden drei Fallgruppen unterschieden:
    - die adressatenbezogene Allgemeinverfügung,
    - die sachbezogene Allgemeinverfügung,
    - Benutzungsregelungen.
- **Ergebnis:** Es liegt ein VA in Form einer Allgemeinverfügung vor.

## Arten von Verwaltungsakten

- Aufgrund der Mannigfaltigkeit der Verwaltungstätigkeiten lassen sich die VAe nach ihrem Regelungsgegenstand differenzieren:
  - Befehlende VAe sind solche, die ein Gebot oder Verbot enthalten, sie verpflichten damit zu einem bestimmten Verhalten
  - Belastende VAe wirken sich für den Betroffenen aufgrund eines Eingriffs in seine Rechte nachteilig aus.
  - Begünstigende VAe begründen oder bestätigen ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil.
  - Personen- und sachbezogene VAe richten sich immer eine Person, jedoch unterscheidet sich der Regelungsgehalt. Ein personenbezogener VA hat das Verhalten oder die Rechtsstellung einer Person zum Gegenstand. Bei sachbezogenen VAen ist eine Sache Regelungsgegenstand.
  - Gestaltende VAe haben die Begründung, Änderung oder Aufhebung eines konkretes Rechtsverhältnis zum Gegenstand.
  - Feststellende VAe stellen eine rechtlich erhebliche Eigenschaft fest. Ebenso wie gestaltende VAe haben feststellende VAe keinen vollzugsfähigen Inhalt.

# Nebenbestimmungen (I)

## Begriff

- Nach § 36 VwVfG kann die Verwaltung einen VA mit einer Nebenbestimmung versehen. Bei einer Nebenbestimmung handelt es sich um eine Regelung, die den Inhalt eines VAs beschränkt oder ergänzt.
- Die Bedeutung von Nebenbestimmung ergeben sich aus dem Umstand, dass mit Hilfe von Nebenbestimmungen rechtliche oder tatsächliche Hindernisse für den Erlass eines VAs ausgeräumt werden können. Statt den VA abzulehnen, sagt die Verwaltung „ja, aber“ und erlässt den VA mit einer Nebenbestimmung.

## Nebenbestimmungen (II)

### Arten von Nebenbestimmungen

- Die Arten der Nebenbestimmungen sind in § 36 Abs. 2 VwVfG abschließend aufgelistet.
- Die **Befristung** (Nr. 1) und **Bedingung** (Nr. 2) begrenzen den VA in seinem zeitlichen Geltungsbereich.
  - Die Befristung legt den Beginn oder das Ende der Wirksamkeit auf seinen bestimmten Termin fest.
  - Die Bedingung hingegen macht den Beginn oder das Ende der Wirksamkeit von dem Eintreten eines bestimmten Ereignis abhängig.
  - Der **Widerrufsvorbehalt** (Nr. 3) ist eine besondere Form der Bedingung, mit welcher sich die Möglichkeit eines späteren Widerrufs des VAs offenhält.
- Die **Auflage** (Nr. 4) enthält eine eigene zusätzliche Regelung, d.h. sie verpflichtet den Adressaten selbstständig zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Die Auflage stellt eine eigenständige, zusätzliche Verpflichtung in Form eines VAs dar, welcher jedoch in seinem Bestand vom GrundVA abhängig ist. Der **Auflagenvorbehalt** (Nr. 5) ermöglicht den späteren Erlass einer Auflage.

## Nebenbestimmungen (III)

### Abgrenzung der Arten

- Für die Abgrenzung der Nebenbestimmung ist zunächst einmal die Bezeichnung durch die Behörde wichtig.
- Hierbei ist jedoch zu beachten, dass dies lediglich ein Indiz ist, da nicht immer davon ausgegangen werden kann, dass eine Behörde juristisch korrekt handelt.
- Des Weiteren ist auf den **Willen der Behörde** abzustellen, der sich aus den Erklärungen und den Umständen ergibt.
- Im **Zweifel** ist jedoch eine Auflage anzunehmen, da sie für den Bürger weniger einschneidend ist.

## Nebenbestimmungen (IV)

### Zulässigkeit von Nebenbestimmungen

- Sofern die Verwaltung nicht aufgrund einer spezialgesetzlichen Regelung zum Erlass von Nebenbestimmungen ermächtigt wird, richtet sich deren Zulässigkeit nach § 36 VwVfG. Des Weiteren kann sich aus Spezialregelungen sowie den Inhalt des VAs ein Verbot von Nebenbestimmungen ergeben
- Bei VAen, auf deren Erlass ein Anspruch besteht (gebundene VAe), ist der Erlass von Nebenbestimmung nur zulässig, wenn dies gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist oder durch die Nebenbestimmung sichergestellt werden soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des VAs erfüllt werden. Die Entscheidung, ob eine Nebenbestimmung erlassen wird, steht im Ermessen der Behörde.
- Bei Ermessensentscheidungen ist die Nebenbestimmung hingegen grundsätzlich zulässig, § 36 Abs. 1 VwVfG. Die Entscheidung, ob eine Nebenbestimmung erlassen wird, steht im Ermessen der Behörde.
- Nach dem in § 36 Abs. 3 VwVfG enthaltenen Koppelungsverbot darf eine Nebenbestimmung nicht dem Zweck des VAs zuwiderlaufen. Zwischen dem VA und der Nebenbestimmung muss ein sachlicher Zusammenhang bestehen.

## Erlass von Verwaltungsakten (I)

- Dem Erlass eines VAs kommt für das Verwaltungsverfahren aufgrund der Beendigungswirkung eine besondere Bedeutung zu, vgl. § 9 VwVfG. Mit Beendigung des Verwaltungsverfahrens enden grundsätzlich die an die Durchführung des Verwaltungsverfahrens anknüpfenden Rechte und Pflichten.
- Nach § 37 Abs. 1 VwVfG muss ein VA **hinreichend bestimmt** sein.
  - Der Adressat muss erkennen können, was von ihm gefordert wird. Hierdurch soll verhindert werden, dass der Adressat etwas tut, was gar nicht gewollt ist, oder im nachhinein darüber gestritten wird, ob eine Leistung erbracht wurde.
  - Die hinreichende Bestimmtheit ist auch wegen der Funktion des VAs als Vollstreckungstitel bedeutsam und notwendig.
  - Die konkreten Anforderungen sind von den Anforderungen des anzuwendenden und mit dem VA umzusetzenden Rechts abhängig.
  - Der Inhalt der Regelung ist hinreichend bestimmt, sofern er sich durch Auslegung, ggf. unter Zuhilfenahme der Begründung, ermitteln lässt.
- Zu den Bestimmtheitsanforderungen gehört auch die Bestimmung und Angabe des Adressaten.



## Erlass von Verwaltungsakten (II)

- Für den VA ist grundsätzlich keine bestimmte Form vorgeschrieben, vgl. § 37 Abs. 2 S. 1 VwVfG. Damit können VAe schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden.
- Aus Gründen der Rechtssicherheit ergeben sich aus spezialgesetzlichen Regelungen bestimmte Formerfordernisse.
- Wird ein schriftlicher oder elektronischer VA erlassen, so sind die Anforderungen des § 37 Abs. 3-6 VwVfG zu beachten.
  - Er muss die erlassende Behörde erkennen lassen und die Unterschrift bzw. Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten, § 37 Abs. 3 VwVfG.
  - Bei einem mit Hilfe einer automatischen Einrichtung erlassenen VA können Unterschrift und Namenswiedergabe fehlen, sofern hierauf hingewiesen wird, § 37 Abs. 5 VwVfG.
  - Ein VA, der der Anfechtung unterliegt, ist eine Rechtsbehelfsbelehrung nach den Vorgaben des § 37 Abs. 6 VwVfG beizufügen.

## Erlass von Verwaltungsakten (III)

- Gemäß § 39 Abs. 1 VwVfG bedarf ein schriftlicher oder elektronischer VA einer Begründung. Das Begründungserfordernis verfolgt drei Zwecke:
  - Sie dient der Selbstkontrolle der Verwaltung. Sie muss sich überlegen, ob ihre Entscheidung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht tragfähig ist.
  - Ausgehend von der Begründung kann sich der Bürger über dessen Rechtmäßigkeit und die Einlegung von Rechtsbehelfen Gedanken machen.
  - Die Gerichte überprüfen die in Frage stehende Behördenentscheidung vor allem anhand ihrer Begründung.
- In der Begründung hat die Behörde die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, welche sie zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Bei einer Ermessensentscheidung sollen auch die Gesichtspunkte angegeben werden, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist, § 39 Abs. 1 S. 2, 3 VwVfG.
- In den Fällen des § 39 Abs. 2 VwVfG ist eine Begründung erforderlich.

## Erlass von Verwaltungsakten (IV)

- Die Bekanntgabe ist für die rechtliche Existenz eines VA essentiell. Ohne eine solche Bekanntgabe erlangt der VA keine Wirksamkeit, vgl. § 43 Abs. 1 VwVfG.
- Der VA ist den Beteiligten bekanntzugeben, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, § 41 Abs. 1 VwVfG.
- Eine Bekanntgabe liegt nur vor, wenn die zuständige Behörde in amtlicher Eigenschaft dem Betroffenen des VA wissentlich und willentlich dessen Inhalt eröffnet.
- Die Bekanntgabe kann in jeder geeigneten Weise erfolgen, sofern spezialgesetzlich keine besonderen Anforderungen (z.B. die Zustellung nach dem Verwaltungszustellungsgesetz) vorgeschrieben werden.
- Da es sich beim VA um eine empfangsbedürftige Willenserklärung handelt, kann ein mündlicher VA nur gegenüber Anwesenden bekannt gegeben werden. Ein schriftlicher VA muss in den Machtbereich des Empfängers gelangt sein.
- Für die Frage nach dem Zeitpunkt des Zugangs eines VA ist in Bezug auf schriftliche und elektronische VA § 41 Abs. 2 und 2a VwVfG zu beachten.

## Wirksamkeit von Verwaltungsakten (I)

- Der VA wird **rechtswirksam**, wenn er bekanntgegeben wird und nicht ausnahmsweise aufgrund von offensichtlichen und gravierenden Fehlern nach § 44 VwVfG nichtig ist, vgl. § 43 VwVfG.
- Wirkungen eines wirksamen VA:
  - **Bindungswirkung** des Tenors (Regelungsausspruch) des VA für die Adressaten, der Behörde und ihre Träger sowie die durch den VA in ihren Rechten betroffenen Dritten
  - Durch die **Tatbestandswirkung** sind nicht von der Bindungswirkung erfasste Personen, Behörden und Gerichte ebenfalls an den Entscheidungstenor gebunden
  - Die **Feststellungswirkung** begründet, sofern gesetzlich vorgeschrieben, eine Bindung an die der Entscheidung zugrunde liegenden Feststellungen.
  - Unter bestimmten Voraussetzungen erwächst ein VA in **Bestandskraft**
    - Formelle Bestandskraft = der VA kann nicht mehr mit Rechtsbehelfen angefochten werden
    - Materielle Bestandskraft = der unanfechtbare VA gilt mit seinem bekanntgegeben Inhalt und ist von der Verwaltung nur noch unter eingeschränkten Voraussetzungen (z.B. §§ 48 ff. VwVfG) aufhebbar.

## Wirksamkeit von Verwaltungsakten (II)

- Die Wirksamkeit eines VAs bleibt bis zu den in § 43 Abs. 2 VwVfG genannten Fällen bestehen. Demnach wird ein VA unwirksam, wenn er zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist.
- Nach § 43 Abs. 3 VwVfG ist ein nichtiger VA (von Anfang) unwirksam. Die Problematik der Nichtigkeit von VAen wird durch § 44 VwVfG geregelt.
- Hierbei ergibt sich aus den Systematik des § 44 VwVfG folgende Prüfungsreihenfolge:
  - Liegt ein absoluter Nichtigkeitsgrund nach § 44 Abs. 2 VwVfG vor?
  - Ist die Nichtigkeit nach § 44 Abs. 3 VwVfG ausgeschlossen?
  - Ergibt sich die Nichtigkeit aus § 44 Abs. 1 VwVfG, weil ein schwerer und offensichtlicher Fehler gegeben ist?
    - Für die Bejahung eines **schweren Fehlers** muss der dem VA anhaftende Fehler diesen schlechterdings unerträglich erscheinen lassen, weil er tragenden Verfassungsprinzipien oder wesentlichen Wertvorstellungen der Rechtsordnung widerspricht.
    - **Offensichtlich** ist der Fehler, wenn sich die Fehlerhaftigkeit ohne Weiteres aufdrängt.

## Fehlerhaftigkeit von Verwaltungsakten (I)

- Sofern ein Fehler beim Erlass des Verwaltungsakt nicht zu dessen Nichtigkeit nach § 44 VwVfG führt, so hat der Fehler keine Auswirkungen auf die Wirksamkeit des VA. Dies wird durch § 43 Abs. 2 VwVfG deutlich.
- **Merke:** Auch ein rechtswidriger VA ist wirksam!
- Ein rechtswidriger VA kann mit Hilfe von Rechtsbehelfen angefochten werden und so seine Aufhebung zu erreichen.
- Hierbei ist zu beachten, dass nach der Konzeption des VwVfG nicht jeder Fehler beim Erlass eines VA zur Aufhebung eines VA führen soll, vgl. §§ 45 ff. VwVfG.

## Fehlerhaftigkeit von Verwaltungsakten (II)

- Hierbei ist zu beachten, dass nach der Konzeption des VwVfG nicht jeder Fehler beim Erlass eines VA zur Aufhebung eines VA führen soll, vgl. §§ 45 ff. VwVfG.
  - Heilung von Verfahrens- und Formfehler nach § 45 VwVfG
    - Die Verletzung der in § 45 Abs. 1 VwVfG genannten Verfahrens- und Formvorschriften ist unbeachtlich, wenn die genannten unterbliebenen Handlungen nachgeholt werden.
    - Die Heilung kann bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz erfolgen.
  - Unbeachtlichkeit von Verfahrens-, Form- und Zuständigkeitsfehler nach § 46 VwVfG
    - Zwischen den in § 46 VwVfG genannten Fehler und der Entscheidung darf keine offensichtlich Kausalität bestehen, d.h. auch ohne diese Fehler hätte die Entscheidung so ergehen müssen.
    - Ist dies der Fall, so kann der Bürger die Aufhebung des VA nicht auf die Verletzung der in § 46 VwVfG genannten Fehler stützen.
  - Umdeutung eines rechtswidrigen oder auch nichtigen VA in einen rechtmäßigen VA nach § 47 VwVfG

## Prüfschema: Rechtmäßigkeit von VAen

- A. Benennung der Ermächtigungsgrundlage sowie ggf. Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage
- B. Formelle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts
  - I. Zuständigkeit der Behörde
  - II. Ordnungsgemäßes Verfahren
  - III. Form des Verwaltungsakts
  - IV. Bekanntgabe des Verwaltungsakts
  - V. Begründung des Verwaltungsakts
- C. Materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts
  - I. Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage vor?
  - II. Entsprechen die Rechtsfolgen der Ermächtigungsgrundlage?
  - III. Hinreichende Bestimmtheit des Verwaltungsakts



# Aufhebung von Verwaltungsakten (I)

## Grundsätze

- Die Aufhebung eines Verwaltungsakt, d.h. dessen Beseitigung, kann sowohl innerhalb als auch außerhalb eines Rechtsbehelfsverfahrens erfolgen.
- Innerhalb eines Rechtsbehelfsverfahrens kann die Aufhebung nur erfolgen, wenn der VA noch nicht bestandskräftig geworden ist.
- Außerhalb des Rechtsbehelfsverfahrens richtet sich die Aufhebung nach den §§ 48, 49 VwVfG, sofern keine Spezialvorschriften greifen. Die Aufhebung nach den §§ 48, 49 VwVfG ist auch möglich, wenn der betroffene VA bestandskräftig geworden ist.
- Bei der Anwendbarkeit der §§ 48, 49 VwVfG sind immer zwei Grundfragen zu beantworten:
  - Wird ein rechtmäßiger oder ein rechtswidriger VA aufgehoben?
    - Rechtswidrige VA werden nach § 48 zurückgenommen
    - Rechtmäßige VA werden nach § 49 widerrufen
  - Wird ein belastender oder ein begünstigender VA aufgehoben?

## Aufhebung von Verwaltungsakten (II)

### Rücknahme von rechtswidrigen Verwaltungsakten

- § 48 VwVfG normiert die Voraussetzungen, unter denen ein rechtswidriger VA zurückgenommen werden kann.
- Die Rechtswidrigkeit des VAs, welcher zurückgenommen werden soll, muss hierbei von Anfang bestehen. Für VAe, die zunächst rechtmäßig erlassen wurden und in der Zwischenzeit rechtswidrig geworden sind, ist der Widerruf nach § 49 VwVfG möglich.
- Bei der Anwendung des § 48 VwVfG ist zwischen belastenden rechtswidrigen VAen und begünstigenden rechtswidrigen VAen zu unterscheiden. Letztere können nur unter den Einschränkungen des § 48 Abs. 2-4 VwVfG zurückgenommen werden.
- Die Entscheidung über die Rücknahme eines VAs ergeht in einem neuen, selbstständigen Verwaltungsverfahren. Die Entscheidung ist selbst ein VA.

## Aufhebung von Verwaltungsakten (III)

### Rücknahme von belastenden rechtswidrigen Verwaltungsakten

- Die Rücknahme von rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakten richtet sich nach § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG.

*„Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden.“*

- Die Rücknahme steht im Ermessen der Behörde.
- Sie kann ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder auch für die Vergangenheit erfolgen.

## Aufhebung von Verwaltungsakten (IV)

### Rücknahme von begünstigenden rechtswidrigen Verwaltungsakten (I)

- Die Rücknahme von rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakten steht ebenfalls im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde, § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG.
- Zusätzlich sind jedoch die Einschränkungen des § 48 Abs. 2-4 VwVfG einzuhalten, § 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG. Denn der Betroffene der Rücknahme hat sich idR auf den weiteren Bestand des VAs eingerichtet. Daher ist ein etwaiger Vertrauensschutz des Bürgers mit dem öffentlichen Interesse an der Herstellung gesetzmäßiger Zustände in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.
- Hinsichtlich des Vertrauensschutzes ist der Art der Begünstigung, die durch den begünstigenden VA gewährt zu differenzieren:
  - § 48 Abs. 2 VwVfG erfasst VA über Geldleistungen, teilbare Sachleistungen oder solche VA, die hierfür Voraussetzung waren
  - § 48 Abs. 3 VwVfG erfasst alle anderen begünstigenden VA

## **Aufhebung von Verwaltungsakten (V)**

### **Rücknahme von begünstigenden rechtswidrigen Verwaltungsakten (II)**

- Die Rücknahme eines rechtswidrigen VAs, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, darf nur unter den Voraussetzungen des § 48 Abs. 2 VwVfG erfolgen.

## Aufhebung von Verwaltungsakten (VI)

### Rücknahme von begünstigenden rechtswidrigen Verwaltungsakten (III)

*„Ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, darf nicht zurückgenommen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Das Vertrauen ist in der Regel schutzwürdig, wenn der Begünstigte gewährte Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. Auf Vertrauen kann sich der Begünstigte nicht berufen, wenn er*

- 1. den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat;*
- 2. den Verwaltungsakt durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren;*
- 3. die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte.*

*In den Fällen des Satzes 3 wird der Verwaltungsakt in der Regel mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen.“*

## Aufhebung von Verwaltungsakten (VII)

### Rücknahme von begünstigenden rechtswidrigen Verwaltungsakten (IV)

- Gemäß § 48 Abs. 2 S. 1 VwVfG ist die Rücknahme ausgeschlossen, soweit der Begünstigte auf den Bestand des VAs vertraut hat und dieses Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist.
- Es muss also geprüft werden, ob
  - der Begünstigte auf den Bestand des VAs vertraut hat und
  - dieses Vertrauen schutzwürdig ist.
- Während die Feststellung des Vertrauenselements idR keine Probleme bereitet, ist die Frage der Schutzwürdigkeit schwieriger zu beantworten. § 48 Abs. 2 S. 2 und 3 VwVfG enthalten hierfür Konkretisierungen in Form von Regelbeispielen in denen von der Schutzwürdigkeit (S. 2) bzw. der fehlenden Schutzwürdigkeit (S. 3) auszugehen ist.

## **Aufhebung von Verwaltungsakten (VIII)**

### **Rücknahme von begünstigenden rechtswidrigen Verwaltungsakten (V)**

- Hinsichtlich des schutzwürdigen Vertrauens ergibt sich damit die folgende Prüfungsreihenfolge:
  - Hat der Betroffene auf den Bestand des VA vertraut?
  - Liegt ein Fall des § 48 Abs. 2 S. 3 VwVfG vor (Ausschluss der Schutzwürdigkeit)?
  - Liegt ein Fall des § 48 Abs. 2 S. 2 VwVfG vor (Regelannahme der Schutzwürdigkeit)?
  - Abwägung zwischen dem Vertrauen des Betroffenen und den Interessen der Öffentlichkeit



## Aufhebung von Verwaltungsakten (IX)

### Rücknahme von begünstigenden rechtswidrigen Verwaltungsakten (VI)

- § 48 Abs. 3 VwVfG regelt die Rücknahme begünstigender VAe, die nicht unter § 48 Abs. 2 VwVfG fallen.

*„Wird ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der nicht unter Absatz 2 fällt, zurückgenommen, so hat die Behörde dem Betroffenen auf Antrag den Vermögensnachteil auszugleichen, den dieser dadurch erleidet, dass er auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat, soweit sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse schutzwürdig ist. Absatz 2 Satz 3 ist anzuwenden. Der Vermögensnachteil ist jedoch nicht über den Betrag des Interesses hinaus zu ersetzen, das der Betroffene an dem Bestand des Verwaltungsaktes hat. Der auszugleichende Vermögensnachteil wird durch die Behörde festgesetzt. Der Anspruch kann nur innerhalb eines Jahres geltend gemacht werden; die Frist beginnt, sobald die Behörde den Betroffenen auf sie hingewiesen hat.“*

## **Aufhebung von Verwaltungsakten (X)**

### **Rücknahme von begünstigenden rechtswidrigen Verwaltungsakten (VII)**

- Anders als § 48 Abs. 2 VwVfG normiert § 48 Abs. 3 VwVfG keine tatbestandlichen Einschränkungen. Die Rücknahme ist daher nach pflichtgemäßen Ermessen der Behörde möglich.
- Dem Vertrauensschutz wird dadurch Rechnung getragen, dass die Behörde dem Betroffenen auf Antrag einen Ausgleich für den Vermögensnachteil zu gewähren hat, der ihm durch das Vertrauen auf den Bestand des VAs entstanden ist, allerdings nur soweit wie das Vertrauen in Abwägung mit dem öffentlichen Interesse schutzwürdig ist.
- Der Vertrauensschutz wird damit erst bei der Frage, ob und ggf. in welcher Höhe dem Betroffenen ein Entschädigungsanspruch zusteht, relevant.

# Aufhebung von Verwaltungsakten (XI)

## Rücknahme von begünstigenden rechtswidrigen Verwaltungsakten (VIII)

- Nach § 48 Abs. 4 VwVfG darf ein VA nur innerhalb eines Jahres seit der Kenntnis der Behörde von den Tatsachen, welche die Rücknahme des VA rechtfertigen, zurückgenommen werden.
  - Problem 1: Was sind Tatsachen iSv § 48 Abs. 4 VwVfG?
    - Neben Fehler hinsichtlich der Sachverhaltsaufklärung erfasst § 48 Abs. 4 VwVfG auch Fehler bei der Rechtsanwendung.
  - Problem 2: Wann beginnt die Frist?
    - Diskutiert wird, ob es sich bei der Frist des § 48 Abs. 4 VwVfG um eine Bearbeitungs- oder Entscheidungsfrist handelt.
    - Die Frist beginnt, wenn die Behörde die Rechtswidrigkeit des VAs erkannt hat und ihr zusätzlich alle für die Ausübung des Rücknahmeermessens erforderlichen Umstände bekannt sind. Es handelt sich um eine Entscheidungsfrist.
  - Problem 3: Was ist mit Behörde gemeint?
    - Maßgeblich ist die Kenntnis des zuständigen Sachwalters.

## **Aufhebung von Verwaltungsakten (XII)**

### **Widerruf von rechtmäßigen Verwaltungsakten**

- § 49 VwVfG normiert die Voraussetzungen, unter denen ein rechtmäßiger VA widerrufen werden kann.
- Bei der Anwendung des § 49 VwVfG ist ebenfalls zwischen belastenden rechtmäßigen VAen und begünstigenden rechtmäßigen VAen zu unterscheiden. Letztere können nur unter den Einschränkungen des § 49 Abs. 2, 3 VwVfG widerrufen werden.
- Die Entscheidung über die Widerruf eines VAs ergeht in einem neuen, selbstständigen Verwaltungsverfahren. Die Entscheidung ist selbst ein VA.

## Aufhebung von Verwaltungsakten (XIII)

### Widerruf von belastenden rechtmäßigen Verwaltungsakten

- Der Widerruf eines belastenden rechtmäßigen VA steht grundsätzlich im **Ermessen** der Behörde, § 49 Abs. 1 S. 1 VwVfG.
- Der Widerruf ist aber nur für die Zukunft möglich.
- Der Widerruf ist jedoch in den Fällen des § 49 Abs. 1 S. 2 VwVfG ausgeschlossen:
  - der VA müsste erneut erlassen werden oder
  - der Widerruf ist aus anderen Gründen unzulässig.

## **Aufhebung von Verwaltungsakten (XIV)**

### **Widerruf von begünstigenden rechtmäßigen Verwaltungsakten (I)**

- § 49 Abs. 2 VwVfG regelt abschließend die Voraussetzungen, unter denen ein begünstigender rechtmäßiger VA widerrufen werden kann.

# Aufhebung von Verwaltungsakten (XV)

## Widerruf von begünstigenden rechtmäßigen Verwaltungsakten (II)

*„Ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt darf, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft nur widerrufen werden,*

- 1. wenn der Widerruf durch Rechtsvorschrift zugelassen oder im Verwaltungsakt vorbehalten ist;*
- 2. wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat;*
- 3. wenn die Behörde auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde;*
- 4. wenn die Behörde auf Grund einer geänderten Rechtsvorschrift berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, soweit der Begünstigte von der Vergünstigung noch keinen Gebrauch gemacht oder auf Grund des Verwaltungsaktes noch keine Leistungen empfangen hat, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde;*
- 5. um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen.*

*§ 48 Abs. 4 gilt entsprechend.“*

# Aufhebung von Verwaltungsakten (XVI)

## Widerruf von begünstigenden rechtmäßigen Verwaltungsakten (III)

- Maßgeblich für den Widerruf ist das Vorliegen einer der in § 49 Abs. 2 VwVfG genannten Widerrufsgründe. Die Frage des Vertrauensschutzes hat der Gesetzgeber durch die Widerrufsgründe abschließend geregelt.
- Mögliche Widerrufsgründe sind:
  - der Widerruf ist durch eine Rechtsvorschrift oder durch einen Widerrufsvorbehalt vorgesehen (Nr. 1),
  - Nichterfüllung oder nicht rechtzeitige Erfüllung einer Auflage (Nr. 2),
  - aufgrund einer geänderten Sachlage wäre die Behörde berechtigt den VA nicht zu erlassen und ohne Widerruf wäre das öffentliche Interesse gefährdet (Nr. 3),
  - aufgrund einer geänderten Rechtslage wäre die Behörde berechtigt den VA nicht zu erlassen, der Begünstigte noch keinen Gebrauch vom VA gemacht hat oder Leistungen erhalten hat und ohne Widerruf wäre das öffentliche Interesse gefährdet (Nr. 4),
  - Widerruf zur Verhütung oder Beseitigung schwerer Nachteile für das Gemeinwohl (Nr. 5)



## **Aufhebung von Verwaltungsakten (XVII)**

### **Widerruf von begünstigenden rechtmäßigen Verwaltungsakten (IV)**

- Ist ein Widerrufsgrund gegeben, so entscheidet die Behörde nach pflichtgemäßen Ermessen, ob und in welchem Umfang sie den VA widerrufen will.
- Der Widerruf darf nur für die Zukunft erfolgen.
- Auch für den Widerruf nach § 49 Abs. 2 VwVfG gilt über den Verweis in § 49 Abs. 2 S. 2 die Ausschlussfrist des § 48 Abs. 4 VwVfG.
- Schließlich ist noch zu beachten, dass in den Fällen des § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3-5 VwVfG dem Betroffenen auf Antrag etwaige Vermögensschäden zu ersetzen, die ihm infolge seines schutzwürdigen Vertrauens auf den Bestand des VAs entstanden sind.

## Aufhebung von Verwaltungsakten (XVIII)

### Widerruf von begünstigenden rechtmäßigen Verwaltungsakten (V)

- Sofern der begünstigende rechtmäßige VA eine einmalige oder laufende Geldleistung oder eine teilbare Sachleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecke gewährt oder Voraussetzung hierfür ist, erweitert § 49 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und 2 VwVfG den Katalog der möglichen Widerrufsgründe.

*„Ein rechtmäßiger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden,*

- 1. wenn die Leistung nicht, nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet wird;*
- 2. wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat.*

*§ 48 Abs. 4 gilt entsprechend.“*

## **Aufhebung von Verwaltungsakten (XIX)**

### **Widerruf von begünstigenden rechtmäßigen Verwaltungsakten (VI)**

- Ist ein Widerrufsgrund gegeben, so entscheidet die Behörde nach pflichtgemäßen Ermessen, ob und in welchem Umfang sie den VA widerrufen will.
- Die Besonderheit des § 49 Abs. 3 VwVfG besteht darin, dass der Widerruf auch für die Vergangenheit erfolgen kann.
- Auch für den Widerruf nach § 49 Abs. 3 VwVfG gilt über den Verweis in § 49 Abs. 3 S. 2 die Ausschlussfrist des § 48 Abs. 4 VwVfG.

# Aufhebung von Verwaltungsakten (XX)

## Erstattung und Verzinsung nach § 49a VwVfG

- § 49a VwVfG beinhaltet eine spezialgesetzliche Ausformung des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs.
- In § 49a VwVfG ist die Erstattung und Verzinsung für den Fall, dass ein VA mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen wurde oder infolge einer auflösenden Bedingung unwirksam geworden ist.
- Ansonsten **ist** die Erstattung durch die Behörde geltend zu machen.
- Die Geltendmachung der Erstattung erfolgt **ebenfalls** durch einen **VA**, § 49a Abs. 1 S. 2 VwVfG.
- **Merke:** Die Aufhebung und die Geltendmachung der Erstattung sind zwei verschiedene VA. In der Regel ergeht aber nur die Erstattung, dann ist die Aufhebung konkludent erklärt worden und muss trotzdem extra geprüft werden.
- Gemäß § 49a Abs. 3 VwVfG ist der zu erstattende Betrag ab der Unwirksamkeit des VAs zu verzinsen.

# Aufhebung von Verwaltungsakten (XXI)

## Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 VwVfG (I)

- Während die §§ 48, 49 VwVfG die materiell-rechtlichen Voraussetzungen regeln, unter denen ein VA aufgehoben werden kann, betrifft das Wiederaufgreifen des Verfahrens die verfahrensrechtliche Frage, ob die Behörde zur Überprüfung der Aufrechterhaltung eines unanfechtbaren VAs berechtigt bzw. verpflichtet ist.
- Begeht der Betroffene die Aufhebung eines unanfechtbaren VAs, stellt er eigentlich zwei Anträge.
  - Erstens soll die Verwaltung darüber entscheiden, ob es aus verfahrensrechtlicher Sicht geboten ist, sich noch einmal mit derselben Angelegenheit auseinanderzusetzen.
  - Wird dies bejaht, soll sie zweitens über die Aufhebung des VAs entscheiden.

## Aufhebung von Verwaltungsakten (XXII)

### Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 VwVfG (II)

- Das Wiederaufgreifen setzt nach § 51 Abs. 1 VwVfG zunächst einen entsprechenden Antrag auf Aufhebung eines unanfechtbaren VAs gestellt wird.
- Der Antrag ist nur zulässig, wenn der Betroffene ohne grobes Verschulden außerstande war, den von ihm dargelegten Wiederaufgreifensgrund im früheren Verfahrens geltend zu machen (§ 51 Abs. 2 VwVfG). Außerdem muss der Antrag innerhalb von drei Monaten ab Kenntnis von dem Wiederaufgreifensgrund gestellt werden (§ 51 Abs. 3 VwVfG).
- Der Antrag ist nur begründet, wenn ein Wiederaufgreifensgrund nach § 51 Abs. 1 Nr. 1-3 VwVfG gegeben ist.
  - nachträgliche Änderung der Sach- oder Rechtslage zu Gunsten des Betroffenen (Nr. 1),
  - neue Beweismittel würden zu einer für den Betroffenen günstigeren Entscheidung führen (Nr. 2) oder
  - ein Wiederaufnahmegrund nach § 580 ZPO ist gegeben (Nr. 3)

## **Aufhebung von Verwaltungsakten (XXII)**

### **Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 VwVfG (II)**

- Aus den vorhergehenden Ausführungen ergibt sich folgendes Prüfschema
  - Zulässigkeit des Antrags nach § 51 VwVfG?
    - Unanfechtbarkeit des VAs
    - Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 51 Abs. 2 und 3 VwVfG
  - Begründetheit des Antrags nach § 51 VwVfG?
    - Liegt ein Wiederaufgreifensgrund nach § 51 Abs. 1 Nr. 1-3 VwVfG vor?
- Rechtsfolge: Wiederaufgreifen des Verfahrens

# Aufhebung von Verwaltungsakten (XXII)

## Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 VwVfG (II)

- Ist ein Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 VwVfG zulässig und begründet, so ist das Verfahren wiederaufzugreifen. Eine Entscheidung in der Sache ist damit noch gegeben.
- Die Entscheidung, ob der unanfechtbare VA aufzuheben ist oder nicht, richtet sich allein nach dem maßgeblichen materiellen Recht.
- Im Zusammenhang mit dem Wiederaufgreifen des Verfahrens kann die Behörde:
  - Dem Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens stattgeben oder ablehnen.
  - Das Verfahren erneut aufgreifen, aber die Aufhebung oder Änderung des unanfechtbaren VAs ablehnen.
  - Das Verfahren erneut aufgreifen und den unanfechtbaren VA aufheben oder ändern.
- Bei allen drei Entscheidungsmöglichkeiten handelt es sich um VAe.



## **XII. Verwaltungsvorschriften**

## Begriff

- Verwaltungsvorschriften sind generell-abstrakte Anordnungen einer Behörde an nachgeordnete Behörden oder eines Vorgesetzten an die ihm unterstellte Verwaltungsbediensteten.
- Sie stellen rechtliche Regelungen dar, die grundsätzlich nur verwaltungsintern bedeutsam sind.

## Arten (I)

Man unterscheidet zwischen:

- organisatorischen Verwaltungsvorschriften und
- verhaltenslenkenden Verwaltungsvorschriften
  - norminterpretierende Verwaltungsvorschriften
    - bestimmen die Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen
  - normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften
    - nehmen inhaltliche Entfaltungen eines gesetzlichen Tatbestandes vor und machen ihn dadurch vollziehbar (z.B. TA Lärm und TA Luft)
  - ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften
    - bestimmen, in welcher Weise von dem der Verwaltung eingeräumten Ermessen Gebrauch gemacht werden soll
  - gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften
    - dienen der Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns in gesetzlich nicht oder wenig durchnormierten Bereichen (z.B. kommunale Subventionsrichtlinien)

# Bindungswirkung (I)

## Innenwirkung

- Grundsätzlich entfalten die Verwaltungsvorschriften ihre Wirkung nur im staatlichen Innenbereich. Sie begründen daher für den Bürger keine Rechte oder Pflichten.
- Die interne Reichweite wird durch die Organisations- und Weisungsbefugnis begrenzt.
- Ausnahmen bestehen nach Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2 S. 1 GG für Verwaltungsvorschriften bei Vollzug von Bundesgesetzen.

## Bindungswirkung (II)

### Außenwirkung

- P.: Besteht eine rechtliche Außenwirkung
  - Verwaltungsvorschriften begründen durch ihr ständiges Anwenden eine gleichmäßige Verwaltungspraxis, durch welche sich die Verwaltung selbst bindet, da sie gleich gelagerte Fälle ohne sachlichen Grund nicht unterschiedlich behandeln kann (Selbstbindung der Verwaltung).
  - Daher verstößt die Verwaltung gegen den Gleichheitssatz, wenn sie einzelne Fälle ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandelt.
- P.: Welche Verwaltungsvorschriften können eine rechtliche Außenwirkung aufweisen?
  - Eine Verwaltungsvorschrift kann nur Außenwirkung entfalten, wenn sie faktisch nach außen wirkt.
  - Weiterhin muss der Behörde noch Raum für eine eigene Gestaltung bleiben.
    - Dies ist bei norminterpretierenden Verwaltungsvorschriften nicht gegeben.
    - Daher können nur ermessenslenkende, normkonkretisierende oder gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften Außenwirkung entfalten.
    - Die Verwaltungsvorschrift muss hierbei insgesamt rechtmäßig sein.

## **XIII. Der öffentlich-rechtliche Vertrag**

## Begriff (I)

- Definition durch § 54 S. 1 VwVfG

*Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen.*

- Begriffsmerkmale sind:
  - Vertrag,
  - auf dem Gebiet des öffentlichen Recht und
  - zur Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechtsverhältnissen

## Begriff (II)

- **Vertrag**
  - Ein Vertrag ist gegeben, wenn sich zwei oder mehrere Rechtssubjekte über die Herbeiführung eines bestimmten Rechtserfolges geeinigt haben.
  - Die Einigung setzt zwei unabhängige, aufeinander bezogene Willenserklärungen (Angebot und Annahme) voraus.
  - Durch das zwei-bzw. mehrseitige Begriffsmerkmal des Vertrags unterscheidet sich der öffentlich-rechtliche Vertrag vom Verwaltungsakt, bei dem es sich stets um eine einseitige behördliche Maßnahme (= Regelung) handelt!
- **auf dem Gebiet des öffentlichen Recht**
  - Das Begriffsmerkmal „auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts“ dient der Abgrenzung des öffentlich-rechtlichen vom privatrechtlichen Vertrag!
  - das vertragsgegenständliche Rechtsverhältnis (und damit der Vertrag) ist öffentlich-rechtlich, wenn es sich auf einen Sachverhalt bezieht, der sich nach Maßgabe öffentlich-rechtlicher Vorschriften beurteilt.
  - P.: Einheitstheorie- vs. Trennungstheorie bei gemischten Verträgen



## Begriff (III)

- **zur Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechtsverhältnissen**
  - Begriff des Rechtsverhältnisses in § 54 S. 1 VwVfG entspricht dem des § 43 Abs. 1 VwGO
  - Rechtsverhältnis = die sich aus einem konkreten Sachverhalt ergebende rechtliche Beziehung eines Rechtssubjekts zu einem anderen Rechtssubjekt oder zu einer Sache

## Rechtsgrundlagen

- Die §§ 54 ff. VwVfG enthalten Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Vertrag.
- Diese Regelungen sind aber nur fragmentarisch und enthalten eigentlich nur die Grundaussagen.
- Darüber hinaus sind nach § 62 S. 1 VwVfG die übrigen Vorschriften des VwVfG anwendbar. Dies gilt aber nur, wenn sie sich nicht ausdrücklich oder ihrem Inhalt nach auf Verwaltungsakte beziehen.
- Nach § 62 S. 2 VwVfG sind auch die Vorschriften des BGB entsprechend anwendbar. Dafür ist zunächst immer die Regelungslücke festzustellen.
- Schließlich muss noch beachtet werden, dass die Regelungen des VwVfG nur gelten, insofern Spezialgesetze keine Sonderregelungen beinhalten. Für städtebauliche Verträge beinhaltet das BauGB spezielle Regelungen, insb. § 11 BauGB und § 1 Abs. 3 BauGB.

# Vertragsarten (I)

## Koordinationsrechtliche und subordinationsrechtliche Verträge

- Die Unterscheidung beruht auf der Rechtsstellung der Parteien untereinander.
- Bei einem **koordinationsrechtlichen** Vertrag sind die Parteien grundsätzlich gleichgeordnet. Damit betreffen sie Gegenstände, die nicht durch VA geregelt werden können.
- Die **subordinationsrechtlichen** Verträgen stellen Verträge zwischen Parteien dar, die sich normalerweise in einem Über-Unterordnungsverhältnis befinden. Anstatt eines Vertrages könnte der Gegenstand auch durch einen VA geregelt werden.
- Als Arten subordinationsrechtlicher Verträge, für die unter Schutzwürdigkeitsgesichtspunkten besondere Anforderungen gelten, unterscheidet das VwVfG zwischen **Vergleichsverträgen** (§ 55 VwVfG) und **Austauschverträgen** (§ 56 VwVfG)

## Vertragsarten (II)

### Verpflichtungs- und Verfügungsverträge

- Eine weitere Unterscheidungsmöglichkeit ist die Art des **Regelungsgegenstandes**.
- Verpflichtet sich eine Partei zu einer bestimmten Leistung (ggf. auch beide Parteien), so ist ein **Verpflichtungsvertrag** gegeben.
- Ein **Verfügungsvertrag** hingegen ist auf die Begründung, Änderung oder Aufhebung eines Rechts gerichtet.

# Zulässigkeit und Rechtmäßigkeitsanforderungen (I)

## Zulässigkeit der Handlungsform „öffentlich-rechtlicher Vertrag“

- Kein Ausschluss der Handlungsform „öffentlich-rechtlicher Vertrag“, § 54 S. 1 VwVfG

## Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen

- Handlung der zuständigen Behörde
- Einigung zwischen den Parteien
- Einhaltung des Schriftformerfordernis nach § 57 VwVfG
- Einhaltung des Zustimmungserfordernis nach § 58 VwVfG

## Zulässigkeit und Rechtmäßigkeitsanforderungen (II)

### Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen

- Vorgaben für den Inhalt öffentlich-rechtlicher Verträge ergeben sich aus den §§ 54 ff. VwVfG lediglich für den Vergleichsvertrag und den Austauschvertrag
- Ein **Vergleichsvertrag** liegt vor, wenn
  - eine Ungewissheit bzgl. eines tatsächlichen Umstandes oder eines rechtlichen Gesichtspunktes besteht
  - diese Ungewissheit nicht oder nur unter hohem Aufwand beseitigt werden kann
  - und beide Parteien gegenseitig nachgeben
- Ein **Austauschvertrag** (sich gegenseitig verpflichtende Verträge) liegt vor, wenn
  - die Gegenleistung des Bürgers muss für einen bestimmten Zweck vereinbart sein
  - der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen
  - angemessen sein und
  - in seinem sachlichen Zusammenhang mit der Leistung der Behörde stehen (sog. Kopplungsverbot)

## Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit (I)

- Ist eine der genannten formellen oder materiellen Voraussetzungen nicht gegeben, so macht dies den Vertrag rechtswidrig. Aus der **Rechtswidrigkeit** des Vertrags darf jedoch **nicht** auf seine **Nichtigkeit** geschlossen werden, vgl. § 59 VwVfG.
- Die Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 2 VwVfG gelten nur für subordinationsrechtliche Verträge. Diese Nichtigkeitsgründe sind selbsterklärend.
- Nach § 59 Abs. 1 ist ein Verwaltungsvertrag nichtig, wenn ein entsprechender privatrechtlicher Vertrag nach den Vorschriften des BGB ebenfalls nichtig wäre. Damit ist vor allem die Nichtigkeit wegen:
  - Geschäftsunfähigkeit, §§ 104 ff. BGB,
  - Bewussten Willensmängel, §§ 116 ff. BGB,
  - Formmangels, § 125 BGB,
  - Verstoß gegen ein Gesetz, § 134 BGB und
  - Verstoß gegen die guten Sitten, § 138 BGB

gemeint.

- P.: Nichtigkeit infolge eines Verstoßes gegen ein Gesetz nach § 134 BGB

## Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit (II)

- Ein nichtiger Verwaltungsvertrag entfaltet keine Rechtswirkung.
- Sollte sich die Nichtigkeit hingegen nur auf einen Teil des Vertrages beziehen, so ist nach § 59 Abs. 3 VwVfG zu prüfen, ob der Vertrag teilbar ist und ob die Parteien einen solchen Vertrag auch ohne den nichtigen Teil geschlossen hätten. Ist diese Frage zu verneinen, so ist der Vertrag als Ganzes nichtig.
- Bereits erbrachte Leistungen können zurückgefordert werden (öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch). Eine Geltendmachung kann aber ggf. rechtsmissbräuchlich sein.
- Ein VA, der aufgrund des Vertrages erlassen worden ist, ist rechtswidrig, es sei denn, er kann auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden.



## **XIV. Rechtsverordnungen**

## Begriff

- Die Rechtsverordnung ist eine von einem Exekutivorgan erlassene Rechtsnorm.
- Sie ist gleichzeitig aber auch ein Verwaltungsinstrumente und zwar um so mehr, je weiter unten das verordnungsgebende Organ in der Verwaltungshierarchie steht.
- Wichtige Beispiele aus dem Bau- und Planungsrecht sowie dem Umweltrecht
  - Baunutzungsverordnung (BauNVO)
  - Planzeichenverordnung (PlanZV)
  - Raumordnungsverordnung (ROV)
  
  - Bundesimmissionsschutzverordnungen (BImSchV)
  - Bundes-Bodenschutzverordnung (BBodSchV)
  - Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV)

# **Erlassvoraussetzungen (I)**

## **Ermächtigungsgrundlage**

- Für den Erlass einer Rechtsverordnung bedarf es einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage in einem formellen Gesetz.
- Hierbei muss die Ermächtigungsgrundlage die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG bzw. Art. 110 Abs. 1 S. 2 LV RP einhalten, d.h. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung muss sich aus der Ermächtigung selbst ergeben.

## Erlassvoraussetzungen (II)

### Formelle Voraussetzungen

- Die **Zuständigkeit** ergibt direkt aus dem ermächtigenden Gesetz. Nach Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG sind aber nur bestimmte Verordnungsgeber möglich. Eine Weiterermächtigung ist unter den VSS des Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG möglich (Subdelegation).
- Beim **Verfahren** ist zu beachten, dass grundsätzlich kein Verfahren eingehalten werden muss, sofern die Ermächtigungsgrundlage keine Vorgaben beinhaltet, u.a. Zustimmungsvorbehalte.
- Die RVO muss schriftlich erlassen werden. Des weiteren muss sich ausgefertigt werden und nach Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG muss die EGL genannt werden.
- Schließlich muss die RVO noch **verkündet** werden.

## **Erlassvoraussetzungen (III)**

### **Materielle Voraussetzungen**

- Die materielle Rechtmäßigkeit richtet sich nach den Vorgaben des ermächtigenden Gesetzes.
- Außerdem darf die RVO nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen.

**Verwaltungsrecht I**  
**Wintersemester 2023/2024**

**Fall 1 - Abgrenzung öffentliches Recht und Privatrecht**

1. A erhält eine Ablehnung seines Baugesuchs auf Errichtung einer Garage durch die Baurechtsbehörde.
2. C erhält einen Bußgeldbescheid wegen Falschparkens.
3. Polizist P verursacht auf einer Dienstfahrt mit dem Dienstfahrzeug einen Unfall, ohne von Sonderrechten Gebrauch gemacht zu haben (Blaulicht, Martinshorn).
4. Ein Vertreter für Büromöbel wird vom Behördenleiter B anlässlich von Verkaufsgesprächen beleidigt.
5. Die Gemeinde G weigert sich, dem Ortsverband der NPD die Stadthalle für eine Veranstaltung zur Verfügung zu stellen. Gem. § 10 II S. 2 GemO haben die Einwohner einer Gemeinde ein Recht, öffentliche Einrichtungen zu nutzen.

**Aufgabe:** Handelt es sich um Sachverhalte, die nach dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht zu beurteilen sind?

**Fall 2 - Begriff des Verwaltungsakts**

1. Der Schüler A bekommt in drei Klassenarbeiten im Fach Mathematik die Note „ungenügend“. Auch im Endzeugnis erscheint diese Note.
2. Der Antrag des X auf Erteilung einer Baugenehmigung wurde im Mai 2006 abgelehnt. X bleibt stur und beantragt später die gleiche Genehmigung nochmals. Die zuständige Behörde verweist auf die Bestandskraft der Ablehnung und erklärt, dass sie dem nichts hinzuzufügen habe.
3. Die Landratsämter Konstanz und Bodenseekreis erlassen eine Verfügung, in der sie das Windsurfen jenseits einer Zone von 2 Kilometern vom Ufer untersagen.
4. Eine politische Organisation plant eine öffentliche Kundgebung. Sie fordert die Bevölkerung auf, in Uniform an der Kundgebung teilzunehmen. Gestützt auf § 3 I Versammlungsgesetz (VersG) ordnet die Polizei an, dass das Tragen von Uniformen auf dieser Kundgebung verboten ist.  
*„§ 3 Abs. 1 VersG [Uniformverbot]: Es ist verboten, öffentlich oder in einer Versammlung Uniformen, Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen.“*

**Aufgabe:** Handelt es sich bei den „Entscheidungen“ der jeweiligen Behörde um Verwaltungsakte nach § 35 VwVfG?

### **Fall 3 - Aufhebung von Verwaltungsakten**

Im Januar 2023 wird dem Studenten S zum zuständigen BAföG-Amt sein BAföG-Bescheid für den Zeitraum vom Oktober 2022 bis zum September 2023 zugestellt. Aufgrund eines Rechenfehlers wird das für die Berechnung des BAföG-Satzes anzusetzende Einkommen zu niedrig berechnet, so dass S den Höchstsatz von 812,00 Euro pro Monat erhält. S hätte lediglich ein BAföG-Satz in Höhe von 500,00 Euro pro Monat zugestanden. Im September 2023 bemerkt das BAföG-Amt den Fehler. Es hebt den Bescheid vom Januar 2023 rückwirkend auf und verlangt die Rückerstattung des zu viel gezahlten Betrags. Gleichzeitig wird der BAföG-Satz nunmehr zutreffend festgesetzt. Eine vorherige Anhörung des S erfolgte nicht. S hatte die erhaltenen Mittel vollständig ausgegeben. Unter anderem erwarb hiervon einen Laptop, welcher er sich ansonsten nicht hätte leisten können, aber auch grundsätzlich nicht benötigt hätte-

**Aufgabe:** S möchte wissen, ob der Bescheid vom Januar 2023 rückwirkend aufgehoben werden durfte. Gehen Sie davon aus, dass das BAföG keine besonderen Aufhebungsvorschriften beinhaltet.

### **Fall 4 - Aufhebung von Verwaltungsakten**

Die Stadt H hat in ihrem Haushalt einen Betrag von 25.000 Euro für Kulturförderung bereitgestellt. In den städtischen Richtlinien zur Vergabe der Fördermittel ist geregelt, dass nur nationale Kulturveranstaltungen gefördert werden sollen.

Der eingetragene Verein „K 8“ beantragt am 13.05.2015 bei der Stadt einen Zuschuss zur Finanzierung seines Kleinkunsttheaters für das Jahr 2016. Ziel des K 8 ist es gemäß seiner Satzung, ausländische Kultur zu fördern. Nach längerem Hin und Her aufgrund der maroden Finanzsituation des K 8 treffen die Stadt und der Verein am 11.11.2015 folgende „Vereinbarung“: Das K 8 erhält einen Zuschuss von 5.000 Euro zur Finanzierung von Kulturveranstaltungen in seinem Kleinkunsttheater für das Jahr 2016 unter der „Bedingung“, dass bei allen Veranstaltungen ausschließlich Bier der gemeindeeigenen Suppaner-Brauerei ausgeschenkt wird. Die Vereinbarung ist mit einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung versehen und vom Bürgermeister von H unterzeichnet.

Das K 8 legt keinen Widerspruch gegen die Vereinbarung ein, obwohl es gerne auch Bier einer anderen Marke ausschenken würde.

Dem K 8 wird der Zuschuss ausgezahlt. Um endlich genügend Publikumszulauf zu erhalten, engagiert der Verein berühmte und teure ausländische Popgruppen und bietet bei seinen Veranstaltungen zudem noch ein weiteres Bier der Marke „Grünhaus“ an. Da auch diese Maßnahmen nicht ausreichen, um das Theater wirtschaftlich zu betreiben, wird es im April 2016 vom K 8 geschlossen.

Mehrere Beamte der Stadtverwaltung, die des Öfteren im Theater des K 8 waren, sind sehr betrübt über dessen Schließung und geben ihre Trauer auch im Amt kund. Der zuständige Sachbearbeiter der städtischen Kulturförderungsstelle erfährt von den Vorgängen um das K 8 aber erst im Mai 2017 und legt dem Bürgermeister die Empfehlung vor, den Zuschuss zurückzufordern. Noch im selben Monat wird dies – nach Anhörung des K 8 – von der zuständigen Stelle durch schriftlichen Bescheid getan. Zur Begründung wird ausgeführt, eine Rückforderungspflicht bestehe, weil die Mittel zweckwidrig verwendet worden seien und eine weitere Biersorte ausgeschenkt worden sei. Das K 8 ist der Ansicht, allein durch die Schließung des Theaters die Mittel nicht zweckwidrig verwendet zu haben.

**Aufgabe:** Ist der Rückforderungsbescheid rechtmäßig?

## **Fall 5 - Verwaltungsrechtliche Grundlagen – Öffentlich-rechtlicher Vertrag**

A ist Eigentümer eines unbebauten Grundstücks FlSt. Nr. 3/15 in der Großen Kreisstadt K. Das Grundstück liegt im Außenbereich an der Grenze zum Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans, der ein allgemeines Wohngebiet vorsieht. Durch dessen bereits vollständig abgerechnete Erschließungsanlagen wird auch das Grundstück des A erschlossen. Um sein Grundstück mit einem Wohnhaus bebauen zu können, beantragt A bei der Gemeinde die Einbeziehung des Grundstücks in den Bebauungsplan. Die Stadt K hat Bedenken, weil A auf diese Weise kostenlos in den Vorteil der Erschließungsanlagen kommen würde. Nach längeren Verhandlungen erklärt sich A bereit, als Ausgleich für den entstandenen Vorteil einen finanziellen Beitrag für die Infrastruktur der Stadt zu leisten. Die Gemeinde leitet daraufhin das Verfahren zur Änderung des Bebauungsplans ein. Gleichzeitig wird zwischen K und A ein Vertrag formgerecht abgeschlossen, der u.a. folgende Regelungen vorsieht:

„1. Der Gemeinderat der Stadt K hat beschlossen, den Geltungsbereich des Bebauungsplans auf das Grundstück FlSt. Nr. 3/15 zu erweitern. Die Verwaltung der Stadt wird das Verfahren zur Änderung des Bebauungsplans in Gang setzen, sobald Herr A einen Betrag von 12.000 € als zweckgebundene Zuwendung an die Stadt K gezahlt hat. Der zu zahlende Betrag entspricht demjenigen, der sich ergeben hätte, wenn das Grundstück mit dem seinerzeit für das Baugebiet festgesetzten Erschließungsbeitrag belastet worden wäre.

2. Die Stadt verwendet den in Nr. 1 festgesetzten Betrag ausschließlich zur Instandhaltung ihrer Kinderspielplätze.“

Weil die Zeit drängt, setzt der Oberbürgermeister mit Zustimmung aller Gemeinderäte die Vertragsangelegenheit A noch während einer öffentlichen Ratssitzung auf die Tagesordnung, worauf der Rat dem Vertragsabschluss einstimmig zustimmt. Hierauf unterzeichnet der Leiter des Rechtsamtes im Auftrag des Oberbürgermeisters den mit dem geschilderten Inhalt abgefassten Vertrag. Nach Zahlung der vorgesehenen Summe wird das Planänderungsverfahren wie geplant beendet und A auf dieser Grundlage die Baugenehmigung erteilt. A errichtet das Wohnhaus. Danach kommen ihm jedoch Bedenken an der Zulässigkeit der gemeindlichen Forderung. Er fragt daher nach Erfolgsaussichten einer eventuellen Klage auf Rückzahlung der bereits bezahlten Summe. Die Stadt K wendet ein, in jedem Fall sei es treuwidrig, wenn A mit der erfolgten Planung die Vorteile des Geschäfts behalten wolle aber die gezahlte Summe zurückverlange.

**Aufgabe:** Prüfen Sie, ob A die gezahlte Summe zurückverlangen kann.