

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?

Lösungsvorschlag:

Für die Abgrenzung zwischen dem öffentlichen Recht und dem Privatrecht ist maßgeblich, welchem Rechtsgebiet die streitentscheidende Rechtsnorm zugeordnet werden kann. Ist die Beurteilung eindeutig, so erfolgt die Einordnung anhand der nachfolgenden drei Abgrenzungstheorien, wobei die ersten beiden nicht mehr vertreten werden:

- **Interessentheorie:** Nach der Interessentheorie gehören zum Öffentlichen Recht die dem öffentlichen Interesse dienenden Rechtssätze, zum Privatrecht die dem Individualinteresse dienenden Rechtssätze.
- **Subordinationstheorie:** Nach der Subordinationstheorie liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vor, wenn zwischen den Streitbeteiligten ein Über-Unterordnungs-Verhältnis (Subordinationsverhältnis) besteht.
- **Zuordnungstheorie** (auch modifizierte Subjekttheorie): 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.

a) Ablehnung des Baugesuchs

Die streitentscheidenden Normen sind §§ 63, 70 LBO RP. Die genannten Paragraphen sind Teil des Bauordnungsrecht, welches dem öffentlichen Baurecht zuzuordnen ist. Auf die Abgrenzungstheorien muss somit nicht mehr eingegangen werden.

Ergebnis: Es ist öffentliches Recht gegeben.

b) Bußgeldbescheid

Bußgeldbescheide richten sich nach dem jeweiligen Ordnungswidrigkeitstatbeständen des Fachgesetzes, durch welche Verletzungen von Verwaltungsunrecht geahndet werden. Durch Ordnungswidrigkeitstatbestände wird der Staat als Hoheitsträger einseitig ermächtigt, bei abschließend festgestellten Sachverhalten eine Geldbuße zu verhängen.

Ergebnis: Es ist öffentliches Recht gegeben.

c) Dienstfahrt

Bei der Dienstfahrt handelt es sich um ein tatsächliches Handeln der Verwaltung, welches nicht nach einer konkreten rechtlichen Grundlage, sondern der Gesamtumstände zu beurteilen ist. Grundsätzlich gilt: Besteht zwischen der konkreten Handlung und einer öffentlich-rechtlichen Aufgabewahrnehmung ein Sachzusammenhang, ist auch die konkrete Handlung als öffentlich-rechtlich zu beurteilen.

Ergebnis: Es ist öffentliches Recht gegeben.

d) Erwerb von Büromöbeln

Der Erwerb der Büromöbel richtet sich nach den Grundlagen des Kaufvertrags nach den §§ 433 ff. BGB. Das Kaufrecht des BGB gilt für jedermann und ermächtigt den Staat in seiner Funktion als Hoheitsträger nicht einseitig.

Ergebnis: Es ist kein öffentliches Recht gegeben.

e) Vergabe der Stadthalle

Die Entscheidung über die Vergabe der Stadthalle als öffentliche Einrichtung nach der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz obliegt allein der Gemeinde G. Der Staat als Hoheitsträger (Gemeinde G) wird durch die Regelung der Gemeindeordnung einseitig berechtigt und ggf. verpflichtet.

Ergebnis: Es ist öffentliches Recht gegeben.

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?

Lösungsvorschlag:

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 Begriffsmerkmale geprägt:

- Behörde,
- hoheitliche Maßnahme,
- auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts,
- Regelung,
- mit unmittelbarer Außenwirkung und
- im Einzelfall.

a) Benotung der Klassenarbeit sowie Zeugnisnote

Problematisch ist, ob die Klassenarbeiten und eine Zensur im Zeugnis Regelungswirkung haben. Regelung heißt, dass eine rechtsverbindliche Willenserklärung einer Behörde vorliegen muss. Das ist hier jeweils der Fall. Doch muss auch eine abschließende Regelung gewollt sein. Vorbereitungs- und Teilakte haben also keinen Regelungscharakter iSd § 35 VwVfG.

Die Klassenarbeit ist nur ein Teilakt, einerseits der Zeugnisnote für das betreffende Fach, andererseits des Zeugnisses. Daher ist die Klassenarbeit kein Verwaltungsakt.

Ob dies auch für eine einzelne Zeugnisnote gilt, wird unterschiedlich beantwortet.

- tvA: Auch die einzelne Zeugnisnote ist nur Teilakt des Zeugnisses, da sie nicht alleine über die Versetzung entscheidet. Allerdings kann die Einzelnote in bestimmten Fällen selbst rechtserheblichen Charakter gewinnen, z.B. wenn die Note im Fach „Französisch“ zur Zugangsvoraussetzung für das Romanistik-Studium gemacht würde.
- tvA: Jede einzelne Zeugnisnote ist als selbständigen Verwaltungsakt zu bewerten, denn die einzelne Zeugnisnote ist eine verbindliche und abschließende Bewertung der Leistungen im betreffenden Fach. Die rechtliche Qualifizierung einer Maßnahme als VA dürfe nicht von den zufälligen Besonderheiten des Einzelfalls abhängen.

b) Ablehnung des Baugesuchs

Auch hier ist einziges Problem der Regelungscharakter. Wird hier (erneut) etwas rechtserheblich festgestellt oder wird nur auf schon früher rechtserheblich Gesagtes hingewiesen?¹

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. Daher könnte die „zweite Ablehnung“ keinen eigenständigen Regelungscharakter haben, da in der Sache nicht entschieden wurde.

Doch lehnt die Behörde mit ihrem Hinweis darauf, die Sache habe sich erledigt, auch ein Wieder-aufgreifen des Verfahrens nach § 51 VwVfG ab. Daher trifft sie zumindest eine verfahrens-rechtliche Entscheidung, wenn auch keine materiell-rechtliche durch eine erneute Sachprüfung. Es handelt sich folglich nicht nur um eine wiederholende Verfügung, sondern um einen eigenständigen VA.

c) Windsurfverbot

Problematisch ist hier zunächst, ob es sich um einen Einzelfall handelt. Dann müsste das Verbot konkret-individuell sein. Das ist aber nicht der Fall, da der Adressat nicht ein einzelner Surfer sein soll, sondern alle, die außerhalb der festgelegten Zone surfen. Ein VA iSd § 35 S. 1 VwVfG liegt daher nicht vor. Es liegt also jedenfalls eine generelle Regelung vor.

Weiter ist aber zu prüfen, ob es sich um einen VA iSd § 35 S. 2 LVwVfG handelt. Auch Allgemeinverfügungen sind VAs, sie können daher mit der Anfechtungsklage angegriffen werden. Hier könnte entweder Var. 1 (personenbezogene Allgemeinverfügung) oder Var. 3 (Benutzungsregelung) einschlägig sein. Allerdings ist das Verbot sehr abstrakt formuliert, so dass es sich auch um eine Rechtsverordnung (hier: eine Polizeiverordnung nach dem WasserG) handeln könnte.²

Rechtsverordnungen sind Gesetze. Sie wollen eine Vielzahl von Fällen regeln und richten sich an eine Vielzahl von Personen. Sie sind also abstrakt-generell.

Allgemeinverfügungen richten sich zwar auch an eine Vielzahl von Personen (die nach bestimmten Kriterien bestimmbar sind, hier Surfer), aber im Unterschied zu Rechtsverordnungen regeln sie nicht eine Vielzahl von Fällen, sondern einen: sie sind also konkret-generell.

¹ Diese Entscheidung ist wichtig, da X die erste Ablehnung nicht mittels der Verpflichtungsklage angegriffen hat und daher eine Klage auf Erteilung der Baugenehmigung wegen Eintritts der Bestandskraft unzulässig wäre. Wäre die „zweite Ablehnung“ ein selbständiger Verwaltungsakt, könnte X darauf gestützt, Verpflichtungsklage erheben.

² Der Unterschied ist sehr wichtig! Es unterscheiden sich die Rechtsfolgen: eine rechtswidrige Rechtsverordnung ist nichtig, ein rechtswidriger VA grundsätzlich nur anfechtbar. Auch das Verfahren ist unterschiedlich: bei einem VA bedarf es der Bekanntgabe, der Anhörung etc.; auch die Rechtsschutzmöglichkeiten sind verschiedene.

Maßgebend ist: Liegt hier ein Sachverhalt vor, der geregelt werden soll oder sind es viele?

Das bestimmt sich nach folgenden Hilfskriterien:

- Geltungsdauer der Regelung (Rechtsnormen wirken länger),
- Räumlicher Geltungsbereich der Regelung (Rechtsnormen wirken weiter),
- Komplexität der Regelung (Rechtsnormen sind komplexer),
- Ausnahmen vorhanden? (bei VA durch Auflagen etc. möglich),
- Weitere Vollzugsbedürftigkeit (ein VA muss vollzogen werden),
- Ein Indiz ist auch die Rechtsgrundlage, auf die das Verbot gestützt wurde.

Hier soll das Surfen jenseits einer Zone von 2 Kilometern jenseits des Ufers untersagt werden. Seitlich abgegrenzt wird nicht weiter. Insofern ist wohl der ganze Uferbereich von Konstanz bis zum Beginn des Landkreises Lindau gemeint, also ein sehr großer Bereich, der nur schwer überschaubar ist. Das erfordert weitere Einzelanordnungen, um das Verbot auch durchzusetzen. Das spricht für eine Rechtsverordnung. Auch ist keine zeitliche Beschränkung vorgesehen, was ebenfalls für eine Rechtsverordnung spricht.

d) Uniformverbot bei einer Versammlung

Hier ist fraglich, ob es sich um eine Einzelfallregelung iSd § 35 S. 1 VwVfG handelt. Es sind hier mehrere Personen betroffen, aber wenn der Kreis der Personen bestimmt ist und nicht nach allgemeinen Merkmalen bestimmt oder bestimmbar ist, liegt ein VA iSd § 35 S. 1 VwVfG vor.

Vorliegend ist der Personenkreis noch offen (anders bei der Anordnung bezüglich einer bestehenden Versammlung oder auch der Auflösung einer bestehenden Demonstration). Daher liegt kein VA iSd § 35 S. 1 VwVfG, sondern eine Allgemeinverfügung iSd § 35 S. 2 1. Var. VwVfG vor.

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 eine Ausbildungsförderung in Höhe von 600,00 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 für die Ausbildungsförderung keine besonderen Aufhebungsvorschriften bestehen.

Lösungsvorschlag:

A. Rechtsgrundlage für die Aufhebung

I. Vorliegen einer spezialgesetzlichen Rechtsgrundlage³

Eine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage ist nicht erkennbar.

II. §§ 48, 49 VwVfG als Rechtsgrundlage

Die §§ 48, 49 VwVfG kommen als mögliche Rechtsgrundlage für die Aufhebung in Betracht. Hierbei ist § 48 VwVfG anzuwenden, wenn der aufzuhebende Verwaltungsakt von Anfang an rechtswidrig gewesen ist, und § 49 VwVfG kommt bei ursprünglich rechtmäßigen Verwaltungsakten zur Anwendung. Da die Festsetzung des BAföG-Satzes offensichtlich rechtswidrig gewesen ist, richtet sich die Aufhebung nach § 48 VwVfG.

B. Formelle Rechtmäßigkeit der Rücknahme

I. Zuständigkeit

Mangels gegenteiliger Angaben im Sachverhalt ist von der Zuständigkeit der handelnden Behörde auszugehen.

II. Verfahren

Hinsichtlich des Verfahrens könnte die laut Sachverhalt fehlende Anhörung des S vor Erlass der Aufhebung problematisch sein. Nach § 28 Abs. 1 VwVfG ist der Adressat eines belastenden Verwaltungsakts, hier in Form der Aufhebung, vor Erlass eines solchen anzuhören. Ausnahmegründe nach § 28 Abs. 2 VwVfG sind nicht ersichtlich, so dass die fehlende Anhörung grundsätzlich zur Rechtswidrigkeit⁴ der Rücknahme führt.

³ Die Prüfung hinsichtlich einer spezialgesetzlichen Rechtsgrundlage muss (zumindest gedanklich) erfolgen. Erst wenn eine solche nicht gegeben ist, kann auf die Rechtsgrundlagen des allgemeinen Verwaltungsrechts zurückgegriffen werden.

⁴ Die fehlende Anhörung führt nicht zur Nichtigkeit der Rücknahme, da kein Nichtigkeitsgrund nach § 44 Abs. 2 VwVfG gegeben ist und hierin auch kein offensichtlicher und besonders schwerwiegender Fehler iSv § 44

Fraglich ist, ob die fehlende Anhörung nicht nachträglich geheilt und so die formelle Rechtswidrigkeit der Rücknahme beseitigt werden kann. § 45 Abs. 1 VwVfG nennt abschließend Verfahrens- und Formfehler, die durch ein Nachholen geheilt werden können.⁵ Die fehlende Anhörung wird durch § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG ausdrücklich genannt, so dass eine Heilungsmöglichkeit im Grundsatz besteht. Bis diese Heilung durchgeführt wurde, bleibt der Verfahrensfehler jedoch bestehen.

Folglich ist die Rücknahme (derzeit) formell rechtswidrig.

III. Form

Von der Einhaltung der Form ist auszugehen, da es keine anderweitigen Anhaltspunkte im Sachverhalt gibt.

IV. Zwischenergebnis

Die Rücknahme ist (derzeit) formell rechtswidrig.

C. Materielle Rechtmäßigkeit der Aufhebung

I. Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen

Gemäß § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG durfte die Festsetzung des BAföG-Satzes als rechtswidriger Verwaltungsakt zurückgenommen werden. Wenn es sich hierbei um einen begünstigenden VA handelte, müssten aber die Einschränkungen des § 48 Abs. 2-4 VwVfG beachtet worden sein. Dies folgt aus § 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG. Maßgeblich für die Unterscheidung zwischen belastend und begünstigend ist die Sicht des Betroffenen. Die Festsetzung des BAföG-Satzes ist aus Sicht des S ein begünstigender VA, da für ihn ein Vorteil begründet wurde: er hatte mehr Geld zur Verfügung.

§ 48 Abs. 2 und 3 VwVfG beinhalten für die Rücknahme von begünstigenden rechtswidrigen Verwaltungsakten unterschiedliche Anforderungen. Maßgeblich für die Abgrenzung ist die Frage, ob der zurückgenommene Verwaltungsakt eine Geldleistung oder teilbare Sachleistung zum Gegenstand hatte oder hierfür Voraussetzung war. Die Festsetzung des BAföG-Satzes steht im unmittelbaren Zusammenhang mit der konkreten Höhe der Ausbildungsförderung. Es ist damit ein Verwaltungsakt gegeben, der Voraussetzung für eine Geldleistung ist, so dass die Voraussetzungen des § 48 Abs. 2 VwVfG einzuhalten sind. Nach § 48 Abs. 2 VwVfG hängt die Rücknahme eines begünstigenden rechtswidrigen Verwaltungsakts vom schutzwürdigen Vertrauen des Betroffenen ab.

Vom Vertrauen des S kann grundsätzlich ausgegangen werden. Die entscheidende Frage ist, ob dieses Vertrauen auch schutzwürdig gewesen ist. Ein solches Schutzwürdigkeit ist in den Fällen des

Abs. 1 VwVfG gesehen werden kann. Argumentativ lässt sich dies u.a. mit der Regelung des § 45 VwVfG begründen.

⁵ Sofern ein Verfahrens- oder Formfehler nicht nach § 45 VwVfG geheilt werden kann, ist immer noch § 46 VwVfG zu prüfen. Demnach kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts nicht mit der Begründung einer Verletzung des Verfahrens, der Form oder der örtlichen Zuständigkeit begründet werden, wenn die Verletzung den Erlass des Verwaltungsakts nicht beeinflusst hat. Es wäre mithin zu prüfen, ob zwischen den genannten Verletzungen und dem Inhalt des Verwaltungsakts ein Zusammenhang besteht. Erst wenn ein solcher Zusammenhang gegeben ist, kann die Aufhebung verlangt werden. Andernfalls bleibt die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts infolge der genannten Verletzungen zwar bestehen, jedoch sind diese Verletzungen nicht beachtlich.

§ 48 Abs. 2 S. 3 VwVfG in der Regel zu verneinen. Anhaltspunkte für das Vorliegen der Tatbestände der Nr. 1 und 2 sind nicht ersichtlich. Jedoch könnte der Tatbestand der Nr. 3 einschlägig sein. Hierfür müsste S die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes gekannt oder grob fahrlässig nicht erkannt haben. S war die fehlerhafte Berechnung des BAföG-Satzes nicht positiv bekannt, mithin käme lediglich eine grob fahrlässige Unkenntnis in Betracht. Grobe Fahrlässigkeit setzt einen schwereren Pflichtenverstoß voraus. Sie liegt vor, wenn der Betroffene schon einfachste, ganz nahe liegende Überlegungen nicht anstellt und das nicht beachtet, was im gegebenen Fall jedem einleuchten musste. Bei der Prüfung der groben Fahrlässigkeit ist auch kein ausschließlich objektiver Sorgfaltsmaßstab anzulegen, sondern Rücksicht zu nehmen auf individuelle Besonderheiten des Betroffenen, insbesondere seine Fähigkeiten und Möglichkeiten, einen Fehler zu erkennen. Die Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheides ist deshalb nur dann grob fahrlässig nicht erkannt worden, wenn der Auszubildende die im Verkehr erforderliche Sorgfalt unter Berücksichtigung seiner individuellen Kenntnisse und Fähigkeiten in ungewöhnlich hohem Maße außer Acht gelassen hat. Konkret gilt dabei, dass der Empfänger einer hoheitlich gewährten Leistung verpflichtet ist, den Bewilligungsbescheid zu lesen und zur Kenntnis zu nehmen. Hat er gegenüber der Behörde in seinem Antrag zutreffende Angaben gemacht, darf er grundsätzlich auch davon ausgehen, dass die Behörde seine Angaben korrekt umsetzt. Er ist dann im Allgemeinen nicht gehalten, den Bewilligungsbescheid einer näheren Prüfung zu unterziehen. Besteht jedoch offensichtlich Anlass zu Zweifeln an der Richtigkeit des Bewilligungsbescheides, etwa weil der bewilligte Betrag ungewöhnlich hoch ist, ist der Empfänger des Bescheides zur Überprüfung des Verwaltungsaktes anhand der beigefügten Begründung und ggf. unter Verwendung zusätzlicher Erkenntnismittel verpflichtet. Drängt sich die Fehlerhaftigkeit des Bescheides auf, kann auch die Verpflichtung zur Erkundigung bei der Behörde bestehen.⁶

Zugunsten von S ist zu unterstellen, dass die von ihm bei der Antragsstellung gemachten Angaben zutreffend gewesen sind. Infolge dessen konnte von S grundsätzlich nicht verlangt werden, dass er sich mit dem Bewilligungsbescheid vertieft auseinandersetzt. Des Weiteren beträgt die Differenz zwischen der gezahlten Ausbildungsförderung und der S tatsächlich zustehenden Ausbildungsförderung nur 100 Euro. In Anbetracht dieser Höhe sowie unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt des Beitragsbewilligung hohen Preissteigerungen wird man noch nicht von einem ungewöhnlichen hohen Betrag sprechen können, welcher S zu einer vertieften Befassung und Auseinandersetzung mit dem Bewilligungsbescheid verpflichtet hätte. Insgesamt ist mithin eine grob fahrlässige Unkenntnis des S hinsichtlich der Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheids nicht zu bejahen.

Da S den zu viel gezahlten Betrag bereits ausgegeben hat, ist nach § 48 Abs. 2 S. 2 VwVfG von der Schutzwürdigkeit des Vertrauens, zumindest für die Vergangenheit, auszugehen.

II. Zwischenergebnis

Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Rücknahme eines begünstigenden rechtswidrigen Verwaltungsakts nach § 48 VwVfG sind nicht gegeben.

D. Ergebnis

Der Rücknahmebescheid war für die Vergangenheit rechtswidrig.

⁶ vgl. VG Hannover, Urteil vom 25. August 2010 – 9 A 2230/08, Rn. 20 f.

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 einen 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?

Lösungsvorschlag:

A. Rechtsgrundlage für den Rückforderungsbescheid

I. Spezialgesetzliche Rechtsgrundlage?

Eine solche ist für die Rückforderung nicht ersichtlich.

II. § 49a Abs. 1 S. 1 VwVfG

Diese Norm gibt der Behörde im Falle einer rechtmäßigen Aufhebung eines VA durch Widerruf oder Rücknahme einen Rückerstattungsanspruch (=gebundene Entscheidung: „sind ... zu erstatten“.). Damit enthält § 49a Abs. 1 S. 1 VwVfG die richtige Rechtsfolge und ist somit taugliche Rechtsgrundlage.

B. Formelle Rechtmäßigkeit des Rückforderungsbescheids

I. Zuständigkeit

Laut Sachverhalt gegeben

II. Verfahren

Anhörung gem. § 28 VwVfG fand laut Sachverhalt statt.

III. Form

Die zu erstattende Leistung wurde durch einen schriftlichen VA festgesetzt, so wie das § 49 a Abs. 1 S. 2 VwVfG verlangt. Dieser wurde laut Sachverhalt gem. § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG auch begründet.

C. Materielle Rechtmäßigkeit des Rückforderungsbescheids

I. Tatbestand des § 49a Abs. 1 S. 1 VwVfG:

Es müsste ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen worden sein.

1. P: Geht es überhaupt um einen VA?

Bei der Vereinbarung zwischen dem K 8 und der Stadt H vom 11.11.2015 könnte es sich auch um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag handeln gem. § 54 S. 1 VwVfG. Läge ein öffentlich-rechtlicher Vertrag vor, wäre keine einseitige Abstandnahme der Stadt durch VA möglich, weil sie sich auf die Ebene der Gleichordnung begeben hat. Von einem Vertrag kann sie sich nur mit den Mitteln des Vertragsrechts lösen (z.B. Kündigung gem. § 60 Abs. 1 VwVfG).

Für das Vorliegen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages könnte sprechen:

- Benennung als „**Vereinbarung**“? die Benennung dient jedoch allenfalls als Indiz.
- **Schriftliche Fixierung**? gem. § 57 VwVfG bedarf der öffentlich-rechtliche Vertrag der Schriftform. Diese allein führt jedoch auch nicht zwingend zur Annahme eines solchen Vertrages.

Weiter spricht gegen einen Vertrag:

- Die Stadt H legt einseitig die Bedingungen fest? Es liegt kein **Aushandeln** vor.
- Nur der Bürgermeister der Stadt H unterzeichnet, § 57 VwVfG setzt aber die **Unterzeichnung beider Parteien** voraus.
- Es liegt eine **Rechtsbehelfsbelehrung** vor? diese ist nur bei einem VA erforderlich.

Es liegt also ein VA vor.

2. Wurde dieser VA mit Wirkung für die Vergangenheit aufgehoben?

Liegt hier überhaupt eine Aufhebungsentscheidung der Stadt H vor? Ausdrücklich wird nichts zurückgenommen oder widerrufen, dies ist aber auch vielleicht nicht erforderlich, vgl. § 10 S. 1 VwVfG. Im Rückforderungsbegehren der Stadt H könnte aber **konkludent** die Aufhebung des Bewilligungsbescheides enthalten sein.

3. Rechtmäßigkeit der Aufhebung der Bewilligung (Widerruf oder Rücknahme?)⁷

⁷ **Hinweis:** Dieser Prüfungspunkt ist nicht selbstverständlich, da die Aufhebung eines VAs gem. den §§ 48, 49 VwVfG und die darauf folgende Erstattung der erbrachten Leistungen gem. § 49a VwVfG zwei voneinander völlig getrennt zu betrachtende VAs sind! Warum prüft man hier dann aber die Rechtmäßigkeit der Aufhebung? Zum einen aus klausurtaktischen Gründen: würde man hier den Tatbestand des § 49a VwVfG bejahen, wäre die Klausur am Ende, die Fallfrage wäre beantwortet und viele, viele Probleme im Sachverhalt wären nicht angesprochen worden. Das kann nicht im Sinne des Erfinders gewesen sein. Zum anderen – und das ist das juristisch korrekte Argument – darf sich die Verwaltung nicht auf eigenes rechtswidriges Verhalten stützen, dies wäre rechtsmissbräuchlich und wäre auch nicht mit der Bindung der Verwaltung an Recht und

a) Rechtsgrundlage der Aufhebung

Mangels spezialgesetzlicher Rechtsgrundlage sind die §§ 48, 49 VwVfG als Rechtsgrundlage zu prüfen. Ob § 48 VwVfG oder § 49 VwVfG heranzuziehen ist, ist davon abhängig, ob die Bewilligung als Grund-VA rechtmäßig oder rechtswidrig war. Um rechtmäßig zu sein, bedarf die Bewilligung zunächst einmal einer Rechtsgrundlage, weiterhin müsste sie formell und materiell rechtmäßig sein.

aa) Rechtsgrundlage der Bewilligung des Zuschusses

Laut SV wurde die Gewährung des Zuschusses maßgeblich darauf gestützt, dass im Haushalt ein Betrag von 25.000 Euro für Kulturförderung vorgesehen war. Fraglich ist, ob ein bloßer Ausweis im Haushalt unter pauschaler Angabe des Leistungszwecks mit dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts (Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 GG) vereinbar ist.

- **Lehre vom Totalvorbehalt:** Nach dieser Lehre kann die Nichtgewährung eines Zuschusses den Einzelnen ebenso schwerwiegend oder sogar schwerer treffen als eine Maßnahme der Eingriffsverwaltung, z.B. in Art. 12 Abs. 1 GG. Deshalb bedarf es auch hier einer genauen Ausgestaltung auf formell-gesetzlicher Grundlage. Die Bewilligung wäre damit rechtswidrig.
- **Lehre vom Eingriffsvorbehalt:** Nach dieser Ansicht ist ein solcher Ausweis ausreichend, da es sich hier um Leistungsverwaltung handelt; eine formell-gesetzliche Grundlage, welche die Voraussetzungen staatlichen Handelns genau festschreibt, bedarf die Behörde nur im Rahmen der Eingriffsverwaltung. Die Bewilligung wäre damit rechtmäßig.
- **Lehre vom Haushaltsvorbehalt des BVerwG in Verbindung mit der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG:** Die restriktive erste Ansicht überzeugt nur, soweit der Staat durch die Bewilligung von Zuschüssen in grundrechtssensiblen Bereichen wie z.B. der Parteifinanzierung oder der Subventionierung der Presse agiert. Hier fordert der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes eine genaue gesetzliche Regelung. Im Übrigen würde das Erfordernis eines Totalvorbehaltes staatliche Subventionstätigkeit hemmen und sich damit sogar zum Nachteil des Einzelnen auswirken. Insofern ist es ausreichend, wenn die im Haushalt festgeschriebene Förderungsabsicht durch Verwaltungsrichtlinien präzisiert wird.

Da die Vergabe vorliegend in den städtischen Richtlinien geregelt war, lässt sich der Bewilligungsbescheid nach der hier vertretenen Ansicht auf eine ausreichende Rechtsgrundlage stützen.

bb) Formelle Rechtmäßigkeit der Bewilligung des Zuschusses

Von ihr ist mangels gegenteiliger Anhaltspunkte auszugehen.

Gesetz gem. Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar. So stellt man also eine Verbindung zwischen zwei getrennten VAs her und macht damit die Rechtmäßigkeit des einen (hier: der Erstattung gem. § 49a VwVfG) von der Rechtmäßigkeit des anderen (hier: der Aufhebung gem. den §§ 48, 49 VwVfG) abhängig!

cc) Materielle Rechtmäßigkeit der Bewilligung des Zuschusses

Diese ist hier fraglich, da ein **Verstoß gegen städtische Vergaberichtlinien** vorliegt, da hiernach nur die Förderung nationaler Kulturveranstaltungen möglich ist, das K 8 fördert nach seiner Satzung aber ausländische Kultur.

P: Ist die Vergaberichtlinie überhaupt wirksam? Es könnte ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG vorliegen, da nur nationale Kultur gefördert wird. Dies ist jedoch nicht der Fall, da Art. 3 Abs. 3 GG lediglich die Benachteiligung Einzelner wegen ihrer Herkunft verbietet. Die Frage der Ausgestaltung der Kulturförderung trifft den Einzelnen aber nicht spezifisch in seinem Wert als gleichberechtigter Mensch. Im Übrigen steht in der Vergaberichtlinie, dass die Mittel zur Förderung von nationalen Kulturveranstaltungen verwendet werden **SOLLEN** (nicht: **MÜSSEN!**), d.h. die Verwaltung hat Ermessen, das sie in die Richtung ausüben kann, auch nicht nationale Kulturveranstaltungen zu fördern.

P: Rechtsnatur der Vergaberichtlinien

Wären diese **Gesetze**⁸, so wäre der Bewilligungsbescheid nach dem Grundsatz des **Vorrangs des Gesetzes** rechtswidrig. Die Vergaberichtlinien stellen jedoch lediglich **Verwaltungsvorschriften** dar. Diesen kommt grundsätzlich keine Außenwirkung zu. Sie sind keine Gesetze im materiellen Sinn. Nur in Verbindung mit einer ständigen Verwaltungspraxis kann es durch **Selbstbindung der Verwaltung** zu einer Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften kommen. Dann kann die Verwaltung nur sofern ein sachlicher Grund vorliegt ohne Verstoß gegen Art. 3 I GG von ihrer üblichen Vorgehensweise abweichen.

Vorliegend gibt der Sachverhalt aber keine Angaben über die bisherige Praxis der Verwaltung, eine Selbstbindung der Verwaltung kann also nicht angenommen werden. Die Bewilligung des Zuschusses verstößt nicht gegen Art. 3 I GG. Die Bewilligung erfolgte somit rechtmäßig.

dd) Zwischenergebnis

Da die ursprüngliche Bewilligung rechtmäßig erfolgt ist, richtet sich ihre Aufhebung nach § 49 VwVfG.

b) Formelle Rechtmäßigkeit des Widerrufs

aa) Zuständigkeit

Hiervon ist mangels gegenteiliger Sachverhaltsangaben auszugehen.

bb) Verfahren

Die Anforderungen an das Verwaltungsverfahren, insb. die Anhörung gem. § 28 VwVfG, wurden eingehalten.

cc) Form

Begründung gem. § 39 VwVfG (auf die inhaltliche Richtigkeit kommt es insoweit nicht an!)

⁸ **Hinweis:** Die Vergaberichtlinie kann kein Gesetz im formellen Sinn darstellen, da diese durch das verfassungsmäßig vorgesehene, förmliche Gesetzgebungsverfahren zu Stande gekommen sein müssen. Die Stadt bzw. der Gemeinderat kann somit kein Gesetz im formellen Sinn erlassen. Wohl aber kann sie ein Gesetz im materiellen Sinn erlassen z.B. in Form einer Satzung. Auch für Satzungen gilt natürlich der Vorrang des Gesetzes, hier könnte also die Vergaberichtlinie gegen die Vorgabe im Haushalt verstoßen, da die Vergaberichtlinie nur nationale Kultur fördern will, im Haushalt aber allgemein die Kulturförderung vorgesehen ist.

c) Materielle Rechtmäßigkeit des Widerrufs

Da der Zuschuss für das K 8 begünstigend war und zudem eine einmalige Geldleistung enthielt, ist Prüfungsmaßstab der § 49 Abs. 3 VwVfG. Zu prüfen ist zunächst, ob ein Widerrufsgrund vorliegt.⁹

aa) Widerrufsgrund des § 49 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwVfG Nichterfüllung einer mit dem VA verbundenen Auflage

Es wurde gegen die „Bedingung“, nur „Suppaner“ auszuschenken, durch den Verkauf von „Grünhaus“ verstoßen. Handelt es sich bei der „Bedingung“ um eine Auflage oder um eine Bedingung? Beides sind Nebenbestimmungen iSd § 36 VwVfG.

Die Abgrenzung erfolgt folgendermaßen:

v. Savigny: „Die Bedingung ... suspendiert, zwingt aber nicht; der Modus (die Auflage) zwingt, suspendiert aber nicht.“

Der mit einer Auflage verbundene VA wird – ohne Rücksicht darauf, ob die Auflage erfüllt wird oder nicht – sofort rechtswirksam. Der aufschiebend bedingte VA wird dagegen erst mit Bedingungseintritt wirksam. Die Auflage verpflichtet und ist daher zwangsweise durchsetzbar. Die aufschiebende Bedingung ist nicht verpflichtend und daher auch nicht durchsetzbar.

Auf den Fall angewendet bedeutet das: bei einer Bedingung dürfte das K 8 erst mit der Erfüllung der Bedingung betrieben werden, dies wäre aber unpraktikabel und liefe der Rechtssicherheit zuwider, weil dann der Betrieb rechtmäßig wäre, verkaufte das K 8 nur Bier der Marke „Suppaner“, aber rechtswidrig, wenn es nur oder auch „Grünhaus“ ausschenkte.

Hier liegt folglich eine Auflage vor.

P: Wirksamkeit/Rechtmäßigkeit der Auflage

Da die Zuschussbewilligung nach Ermessen erfolgt, ist die Verbindung des VA mit einer Auflage grundsätzlich gem. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG zulässig. Aber es liegt ein Verstoß gegen das **Koppelungsverbot**, § 36 Abs. 3 VwVfG, vor, da die Stadt **sachfremde Erwägungen** angestellt hat: die Verbindung eines VA mit einer Nebenbestimmung soll in erster Linie dazu dienen, den VA rechtmäßig zu machen. Die Frage, welches Bier ausgeschenkt wird, hat mit der Kulturförderung aber nichts zu tun. Da Bier der städtischen Brauerei ausgeschenkt werden sollte, liegt vielmehr die Annahme nahe, dass sich die Stadt auf Kosten des K 8 bereichern wollte.

Die Auflage ist somit unwirksam.

Es stellt sich jedoch das Problem der Bestandskraft: das K 8 hat die Auflage nämlich nicht (isoliert) angefochten. Daher könnte es die Auflage erfüllen müssen, obwohl sie rechtswidrig ist.

ABER: Das Ausnutzen einer evident rechtswidrigen Auflage wäre rechtsmissbräuchlich und somit ermessensfehlerhaft!

Ein Widerruf gem. § 49 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwVfG kommt nicht in Betracht.

cc) Widerrufsgrund des § 49 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 VwVfG

Liegt eine zweckwidrige Verwendung der Mittel vor? Maßgebend ist die von den Parteien getroffene Abrede. Hiernach sollte das K 8 die Gelder im Jahr 2016 für Kulturförderung verwenden. Nachdem das Theater im April 2016 geschlossen wurde, war dies dem K 8 aber nicht mehr möglich.

⁹ **Aufbautipp:** Kommen mehrere Widerrufsgründe in Betracht, prüft man die Nummern des § 49 VwVfG nicht nacheinander, sondern man beginnt mit dem Grund, der im Ergebnis nicht durchgeht, das ist eleganter!

Genügt dies für eine zweckwidrige Verwendung? Dies würde nicht genügen, wenn zweckwidrig auch schuldhaft heißen würde. § 49 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 VwVfG verlangt aber kein schuldhaftes Verhalten. Die objektive Unmöglichkeit der Verwendung zu dem vereinbarten Zweck genügt. Der Widerrufsgrund des § 49 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 VwVfG liegt vor.

cc) Frist des § 48 Abs. 4 S. 1 iVm § 49 Abs. 3 S. 2 VwVfG

§ 48 Abs. 4 VwVfG findet auf einen Widerruf nach § 49 Abs. 3 VwVfG über § 49 Abs. 3 S. 2 VwVfG entsprechende Anwendung. Der Widerruf ist hiernach nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme zulässig. Nach ganz h.M. ist § 48 Abs. 4 S. 1 VwVfG keine **Bearbeitungsfrist**, sondern eine **Entscheidungsfrist**. Die Frist beginnt nach der h.M. demnach erst zu laufen, wenn der Behörde alle notwendigen Tatsachen zur Verfügung stehen und sie damit erstmalig vor der Entscheidung über einen Widerruf steht.

Fraglich ist weiterhin, **auf wessen Kenntnis abzustellen ist**: Würde die Kenntnis irgendwelcher Beamter der Gemeindeverwaltung genügen, wäre die im Mai 2017 erfolgte Rückforderung zu spät, da mehrere Beamte der Gemeindeverwaltung schon kurz nach der Schließung ihre Trauer im Amt kundtaten. Maßgebend ist jedoch die **Kenntnis des zuständigen Sachbearbeiters**. Erst wenn er Kenntnis erlangt hat und den VA gleichwohl innerhalb der Jahresfrist nicht zurücknimmt, darf der Bürger berechtigterweise auf den Bestand des VA Vertrauen. Da der Sachbearbeiter der städtischen Kulturförderungsstelle von den Vorgängen erst im Mai 2017 erfahren hat und den Widerruf des VA sofort in die Wege geleitet hat, ist noch keine Verfristung eingetreten.

Der Bescheid konnte damit gem. § 49 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 VwVfG widerrufen werden.

dd) Korrekte Ermessensausübung

Hier liegt ein **Ermessensausfall (-nichtgebrauch)** der Behörde vor, da sie von einer Rückzahlungspflicht des K 8 ausgegangen ist. Der Widerruf war somit ermessensfehlerhaft und damit rechtswidrig, er könnte wirksam angefochten werden.

IV. Folgen für die Rechtmäßigkeit des Rückforderungsbescheids

Wie wirkt sich dies jedoch auf die Rechtmäßigkeit des Rückforderungsbescheides aus? Grundsätzlich sind Widerruf und Rückforderungsbescheid zwei getrennte VAs, deren Rechtmäßigkeit auch völlig getrennt voneinander zu betrachten ist. Allerdings kann so argumentiert werden, dass sich die Verwaltung nicht auf eigene rechtswidrige Verwaltungsakte berufen kann, dies wäre ein Verstoß gegen die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz sowie ein rechtsmissbräuchliches Verhalten von Seiten der Verwaltung!

Über diesen juristischen Kunstgriff kann quasi durch die Hintertür die Wirksamkeit des Rückforderungsbescheides doch von der des Widerrufs abhängig gemacht werden. In diesem Fall kann dieses Ergebnis noch mit folgendem Argument untermauert werden: es wurden hier gerade keine zwei voneinander getrennte VAs erlassen, vielmehr musste der Widerruf konkludent in den Rückforderungsbescheid hineingelesen werden. Aus Sicht des Bürgers ist unter Rechtsschutzgesichtspunkten noch viel unklarer als sonst, dass zwei verschiedene VAs bekämpft werden müssen, was er z.B. bei zwei (räumlich) getrennten VAs mit zwei Rechtsbehelfsbelehrungen viel leichter hätte feststellen können. Der Bürger ist in diesem Fall also noch schutzwürdiger!

D. Ergebnis

Eine Rückforderung des Geldes gem. § 49a Abs. 1 S. 1 VwVfG ist daher rechtswidrig.

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.

Lösungsvorschlag:

Die von A begehrte Rückzahlung wäre rechtmäßig, wenn die Zahlung der 12.000 Euro an die Stadt K ohne Rechtsgrund erfolgt wäre und A sich nicht treuwidrig verhalten würde.

A. Wirksamkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen der Stadt K und A¹⁰

Die Zahlung des A wäre ohne Rechtsgrund erfolgt, wenn der zwischen der Stadt K und A geschlossene öffentlich-rechtliche Vertrag unwirksam oder nichtig wäre. Die Unwirksamkeit des Vertrages könnte sich aus der fehlenden Unterschrift des Bürgermeisters (unter I.) ergeben. Des

¹⁰ **Aufbauhinweis:** Die Prüfung der Wirksamkeit des Vertrags könnte auch nach dem klassischen Aufbau (Zuständigkeit, formelle und materielle Rechtmäßigkeit) erfolgen. In diesem Fall müsste bei Feststellung eines Verstoßes ebenso die Frage nach der Nichtigkeit gestellt werden.

Weiteren könnte der Vertrag aufgrund eines Verstoßes gegen das Koppelungsverbot (unter II.) oder aufgrund eines Gesetzesverstoßes (unter III.) nichtig sein.

I. Unwirksamkeit aufgrund der Nichteinhaltung des Schriftformerfordernisses nach § 57 VwVfG?

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag bedarf nach § 57 VwVfG stets der Schriftform. Diese ist nur gegeben, wenn der Vertrag von beiden Seiten eigenhändig unterschrieben wird, vgl. § 126 BGB. Für öffentlich-rechtliche Verträge der Gemeinde konkretisiert § 49 Abs. 1 S. 2 GemO das Schriftformerfordernis des § 57 VwVfG dahingehend, dass die Unterschrift des Bürgermeisters notwendig ist. Der öffentlich-rechtliche Vertrag zwischen der Stadt K und A wurde für die Stadt K lediglich durch den Leiter des Rechtsamts unterschrieben. Somit wurde der Vertrag nicht unter Einhaltung der Schriftform nach § 57 VwVfG abgeschlossen.

II. Nichtigkeit nach § 59 Abs. 2 Nr. 4 iVm § 56 Abs. 1 S. 2 VwVfG

Die Vereinbarung könnte zudem nach § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG nichtig sein, wenn es sich um einen subordinationsrechtlichen Austauschvertrag nach § 56 VwVfG handelt, der der Behörde eine nach § 56 Abs. 1 S. 2 VwVfG unzulässige Gegenleistung verschafft.

1. Subordinationsrechtlicher Vertrag nach § 54 S. 2 VwVfG

Ein subordinationsrechtlicher Vertrag ist dadurch gekennzeichnet, dass die Behörde einen Vertrag mit demjenigen schließt, an den sie einen VA richten kann, § 54 S. 2 VwVfG. Nach allgemeiner Auffassung kommt es dabei nicht darauf an, dass der konkrete Vertragsgegenstand durch VA geregelt werden kann. Entscheidend ist vielmehr, dass es sich um einen Rechtsbereich handelt, in dem sich Bürger und Staat in einem Über-/Unterordnungsverhältnis gegenüber stehen. Das baurechtliche Planungs- und Genehmigungsverfahren ist – wie auch der Bereich des Erschließungsbeitragsrechts – von einem Verhältnis der Über-/Unterordnung geprägt. A ist auch bei Abschluss einer vertraglichen Regelung angewiesen, dass die Stadt K von ihren hoheitlichen Gestaltungs- und Mitwirkungsbefugnissen Gebrauch macht.

2. Austauschvertrag nach § 56 Abs. 1 VwVfG

Die Stadt K hat sich verpflichtet, gegen Zahlung von 12.000 Euro das Planänderungsverfahren fortzuführen. Nach Ziff. 2 des Vertrages darf der von A zu zahlende Geldbetrag ausschließlich zur Instandsetzung der gemeindeeigenen Kinderspielplätze verwendet werden. Der Verwendungszweck ist damit in hinreichender Weise bestimmt. Die Unterhaltung von Spielplätzen obliegt als kommunale Verwaltungsaufgabe der Stadt K, die auch für die Durchführung des Bauplanungsverfahrens zuständig ist. Damit dient die Gegenleistung der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe der beteiligten Behörde. Es liegt ein echter Austauschvertrag vor.

3. Verstoß gegen das Koppelungsverbot in § 56 Abs. 1 S. 2 VwVfG

Fraglich ist, ob die Zahlung der 12.000 Euro zugunsten der Instandhaltung der kommunalen Kinderspielplätze in sachlichem Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde steht. Unter welchen Voraussetzungen der sachliche Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung zu bejahen ist, lässt sich nur schwer abstrakt-generell umschreiben. Entscheidend sind der Inhalt und die Begleitumstände des konkreten Vertrages. Auszugehen ist von folgenden Grundsätzen: Verwaltungsrechtliche Verträge dürfen nur verknüpfen, was ohnedies in innerem Zusammenhang steht und hoheitliche Entscheidungen dürfen grundsätzlich nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden.

Das Planänderungsverfahren dient der Ausweisung des Planungsgebiets und damit der Schaffung von Bauland. Die Erhaltung bestehender Kinderspielplätze ist hingegen keine bauplanungsrechtliche Aufgabe. Ein unmittelbarer Zusammenhang besteht deshalb insoweit nicht.

Auch entstehen durch das Bauvorhaben im Hinblick auf Kinderspielplätze keine Folgekosten, die auf die Weise gedeckt werden müssten.

Der von A zu zahlende Ausgleichsbetrag könnte jedoch aus Billigkeitserwägungen gerechtfertigt sein. A profitiert durch die Planänderung von den bereits erstellten und abgerechneten Erschließungsanlagen; er ist jedoch nicht beitragspflichtig. Denn nach dem geltenden Erschließungsbeitragsrecht gehören Grundstücke, die zum Zeitpunkt der Entstehung der Beitragspflicht im Außenbereich liegen, nicht zu den von der Erschließungsanlage erschlossenen und damit beitragspflichtigen Grundstücken, auch wenn sie unmittelbar an die Erschließungsanlage angrenzen. Zwar gewinnt A mit der späteren Ausweitung des Planungsgebiets gegenüber den anderen Grundstückseigentümern einen Vorteil. Dieser Vorteil rechtfertigt jedoch nicht die Zahlung eines Ausgleichsbetrags zugunsten der Stadt K. Die vereinbarte Ausgleichszahlung wäre nur dann gerechtfertigt, wenn sie auch den durch die Erschließungsbeiträge belasteten Grundstückseigentümer unmittelbar oder mittelbar zugute käme, was hier jedoch nicht der Fall ist. Ein sachlicher Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung besteht daher nicht. Der Vertrag ist gemäß § 56 Abs. 1 S. 2 VwVfG wegen Verstoßes gegen das Koppelungsverbot nach § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG nichtig.

III. Nichtigkeit nach § 59 Abs. 1 VwVfG iVm § 134 BGB iVm § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB

Der Vertrag könnte weiterhin aufgrund eines gesetzlichen Verstoßes nach § 59 Abs. 1 VwVfG iVm § 134 BGB nichtig sein. Als Gesetzesverstoß käme hier ein Verstoß gegen § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB in Betracht. Demnach besteht auf die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans kein Anspruch und ein solcher Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden. Sinn und Zweck des § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB ist es, Verfahren zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen, in denen nach der gesetzlichen Intention abwägend über ein bauplanungsrechtliches Vorhaben entschieden werden soll, völlig frei von vertraglich begründeten Zielvorgaben durchzuführen. Die vertragliche Begründung eines Anspruchs auf Änderung eines Bauleitplans verstößt damit gegen § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB. Dieser Gesetzesverstoß führt zur Nichtigkeit des Verwaltungsvertrags nach § 59 Abs. 1 VwVfG iVm § 134 BGB.

IV. Zwischenergebnis

Der zwischen der Stadt K und A geschlossene öffentlich-rechtliche Vertrag ist aufgrund des Verstoßes gegen das Schriftformerfordernis des § 57 VwVfG iVm § 49 Abs. 1 S. 2 GemO unwirksam. Darüber hinaus ist der Vertrag aufgrund eines Verstoßes gegen das Koppelungsverbot des § 56 Abs. 1 S. 2 VwVfG nach § 59 Abs. 2 Nr. 4 sowie aufgrund eines Verstoßes gegen § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB nach § 59 Abs. 1 VwVfG iVm § 134 BGB nichtig.

B. Treuwidriges Verhalten des A?

Der Rückforderung des gezahlten Betrages könnte jedoch dem Grundsatz von Treu und Glauben entgegenstehen, da A seine Leistung zu einem Zeitpunkt zurückverlangt, in dem die Rückabwicklung der behördlichen Leistung unmöglich ist. Der Grundsatz von Treu und Glauben zählt zu den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts. Er begründet eine rechtsvernichtende Einwendung gegen ein Rückforderungsverlangen, wenn dieses den Wertvorstellungen aller billig und gerecht Denkenden widerspricht. Ob A ein solches treuwidriges Verhalten vorzuwerfen ist, erscheint fraglich. Denn würde das Rückforderungsverlangen des Bürgers bei Unmöglichkeit der Rückgewähr der behördlichen Leistung bereits als treuwidrig eingestuft, würde damit die Nichtigkeitsfolge des § 59 VwVfG in vielen Fällen umgangen. Die Behörde dürfte eine Leistung behalten, die sich über den Weg des öffentlich-rechtlichen Vertrages nicht hätte verschaffen dürfen. Dies widerspricht aber der Intention des § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG. Die Unmöglichkeit der Rückgewähr der behördlichen Leistung genügt also nicht, um das

Rückforderungsverlangen auszuschließen. Erforderlich ist vielmehr, dass „besonderen, in der Person oder im Verhalten des die Erstattung begehrenden Bürgers Umstände hinzutreten, die das Rückforderungsverlangen als treuwidrig erscheinen lassen“. A hat weder auf das ursprüngliche Planungsverfahren, das zur Nichteinbeziehung seines Grundstücks geführt hat, Einfluss genommen, noch hat er zu irgendeinem Zeitpunkt über seine Bauabsichten getäuscht. Andere Umstände sind nicht ersichtlich. Der Grundsatz von Treu und Glauben steht somit dem Rückforderungsverlangen des A nicht entgegen.

C. Ergebnis

A kann die Rückzahlung von 12.000 Euro von der Stadt K verlangen.

Verwaltungsrecht I
Wintersemester 2023/2024
- Klausurübung -

Aufgabe 1

Um die Verbreitung des Corona-Virus einzuschränken hat die rheinland-pfälzische Stadt S im November 2020 eine Anordnung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung für die genau bezeichneten Bereiche „Altstadt“ und „Fußgängerzone“ erlassen. Die Verpflichtung besteht für alle Personen über 14 Jahren, die sich im öffentlichen Raum der bezeichneten Bereiche aufhielten. Die Anordnung wurde im Amtsblatt der Stadt S einschließlich der Begründung mit einer Rechtsbehelfsbelehrung öffentlich bekanntgemacht.

- a) Nennen Sie die Begriffsmerkmale eines Verwaltungsakts **(6 Punkte)**
b) Prüfen Sie, ob es sich bei der Anordnung der Stadt S um einen Verwaltungsakt handelt. Begründen Sie ihre Antwort. **(9 Punkte)**

Aufgabe 2

Erläutern Sie das System der Aufhebung von Verwaltungsakten nach den §§ 48, 49 VwVfG. Die Rechtsgrundlagen sind zu benennen. **(10 Punkte)**

Aufgabe 3

Trifft die Aussage zu, dass verhaltenslenkenden Verwaltungsvorschriften immer eine Außenwirkung zukommt? Begründen Sie ihre Auffassung und differenzieren hierbei nach den Arten der verhaltenslenkenden Verwaltungsvorschriften **(12 Punkte)**

Aufgabe 4

Was ist unter dem Ermessen der Verwaltung zu verstehen? Steht der Verwaltung grundsätzlich immer ein Ermessen zu? Begründen Sie ihre Auffassung. Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen sind zu nennen **(8 Punkte)**

Aufgabe 5

Nach § 43 Abs. 3 VwVfG ist ein Verwaltungsakt von Anfang unwirksam, wenn er nichtig ist. Stellen Sie dar, in welchen Fällen ein Verwaltungsakt nichtig ist. Die Rechtsgrundlagen sind anzugeben. **(10 Punkte)**

Aufgabe 6

Nennen und erklären Sie, welche Arten von Nebenbestimmungen das VwVfG unterscheidet. Stellen Sie dar, in welchen Fällen Nebenbestimmungen zulässig sind. Die einschlägigen Rechtsgrundlagen sind zu nennen. **(15 Punkte)**

Aufgabe 7

Definieren Sie den Begriff des subjektiv-öffentlichen Rechts. **(5 Punkte)**