



Teil 2 : Grundzüge des Verwaltungsprozessrechts I: Zulässigkeit und Begründetheit von VA-bezogenen Klagen

§ 7 Die Relevanz der Handlungsform Verwaltungsakt

I. Bedeutung und Abgrenzung

- § 35 VwVfG bzw. Art. 35 LVwVfG
- Beispiele: Verkehrszeichen, Abiturzeugnis, Zuteilung von Emissionszertifikaten, Lizenz nach TKG, BaföG-Bescheid, Corona-Ausschankverbot etc.



- Der Verwaltungsakt ist gleichzeitig:
 - Ein Institut des Verwaltungsverfahrenrechts, indem er das Verwaltungsverfahren abschließt (vgl. § 9 VwVfG)
 - Des materiellen Verwaltungsrechts, indem er dessen Intentionen und Vorgaben umsetzt
 - Des Verwaltungsprozessrechts, wo er eine zentrale Rolle spielt bei der Ermittlung der richtigen Klageart (vgl. § 42 Abs. 1 VwGO)



- Herkunft und aktuelle Bedeutung
 - Im 19. Jahrhundert entstanden (Otto Mayer)
 - Vorteile: Effektivität, Titelfunktionen; Verwaltungsvollstreckungsrecht nach dem VwVfG (Behandlung in Vorlesung Polizeirecht), Automatisierungsfähigkeit, Stabilisierung von Rechtsverhältnissen, Rechtssicherheit, Rechtsklarheit, Rechtsschutzadäquat (aber nicht für den Rechtsschutz konstitutiv; vgl. vielmehr Art. 19 Abs. 4 GG)
 - Neue Entwicklung in Richtung „transnationaler Verwaltungsakt“ (etwa in den Gebieten Arzneimittelzulassung oder novel food)



- In der Regel keine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für seinen Einsatz, eine solche ist auch nicht erforderlich (Stichwort: „Verwaltungsaktbefugnis“)
- Ausgeschlossen ist der Einsatz zur Durchsetzung von Forderungen aus Verwaltungsverträgen (einmal Vertrag, immer Vertrag)



- Abgrenzung
 - Zum Rechtsgeschäft: VA ist einseitig, mit sowohl materieller wie verfahrensmäßiger Bedeutung
 - Zum Urteil: Unterscheidung durch den Urheber, die Überprüfungsfähigkeit und die fehlende Rechtskraftfähigkeit, dafür aber Möglichkeit der politischen Gestaltung (nicht nur Rechts-, sondern auch Zweckmäßighkeitsüberlegungen)
- Arten
 - Unterscheidung nach dem Regelungsinhalt (rechtsgestaltend bzw. feststellend)
 - Nach der Rechtswirkung (begünstigend/belastend; aber auch mehrpolige Verwaltungsakte)



- Nach dem normativen Kontext
 - Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (Kontrollerlaubnis)
Eingriffscharakter, Beweislast bei Verwaltungsbehörde,
Möglichkeit der Entschädigung bei rechtswidriger
Versagung, formelle Rechtmäßigkeit reicht für repressives
Einschreiten nicht aus (nächst intensivere Aktionsform
nach Anzeige/Anmeldung)
 - Repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt
(Ausnahmebewilligung) Ermessensentscheidung, kein
gebundener Verwaltungsakt



- Nach dem Grad der Rechtsgebundenheit:
Gebundene/ErmessensVA
- Weitere Arten in speziellen Rechtsgebieten: Vorbescheid und Teilgenehmigung



II. Die einzelnen Begriffsmerkmale des VA


- Regelung
- Auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts
- Durch eine Behörde
- Im Einzelfall
- Mit unmittelbarer Außenwirkung



- Regelung

- Einseitige Anordnung mit verbindlicher Rechtsfolgenbegründung (beispielhaft: Verfügung, Entscheidung)
- Abgrenzungsprobleme:
 - Realakte i.e.S., vor allem Hinweise und Auskünfte (anders: Zusagen und Zusicherungen, vgl. unten § 14),
 - Tathandlungen (z.B. Warnungen und Empfehlungen)
- Vorbereitungs- und Verfahrenshandlungen (z.B. Eintragung in das Verkehrszentralregister, vgl. BVerwGE 77, 268; Aufforderung, ein amtsärztliches Attest beizubringen, BVerwG, NvwZ-RR 1993, 254;
 - Bewertung einer einzelnen Klausur im Staatsexamen, BVerwG, DVBl. 1994, 1356, NVwZ 2012, 2901



- Beachte: § 44a VwGO (kein isolierter Rechtsschutz).
Anders: Vorläufige Entscheidungen (z.B. § 9a WHG –
Zulassung vorzeitigen Beginns)
- Rechtserhebliche Erklärungen (z.B. Aufrechnung)
- Sog. wiederholende Verfügung (im Unterschied zum sog.
Zweitbescheid, der auf neue Gesichtspunkte gestützt ist,
BVerwGE 13, 191), mit der lediglich auf eine bereits
ergangene Regelung verwiesen wird.
- Genehmigungsfiktion nach § 42a VwVfG:
kein fingierter VA, sondern die Rechtsfolge des Erlaubtseins
ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz
( Ernst/Pinkl, JuS 2013, 685).



- Verwaltungsbehörde:
 - Jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, § 1 Abs. 4 VwVfG bzw. Art. 1 Abs. 2 LVwVfG
 - Anknüpfung an den materiellen Verwaltungsbegriff (vgl. aber § 2 Abs. 3 Ziffer 1 VwVfG i.V.m. §§ 23 ff. EGGVG)
 - Für externe konkrete Verwaltungsrechtshandlungen zuständig





- Einzelfallregelung
 - Wenn der Personenkreis immerhin bestimmbar ist, kommt eine Allgemeinverfügung gem. § 35 Satz 2 Var. 1 VwVfG in Betracht



- Ansonsten müssen weitere Kriterien einbezogen werden, v.a. Zeitdauer, räumlicher Geltungsbereich, inhaltliche Komplexität, Auswirkungen etc. Häufig in Betracht kommen Allgemeinverfügungen gem. § 35 Satz 2 Var. 2 bzw. Var. 3 VwVfG
- Sonderfall:
Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen (Rechtsnorm sui generis, BVerfGE 44, 322).



- Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 VwVfG) VA mit Besonderheiten betreffend den Adressatenkreis
- Var. 1: Adressatenbezogene Allgemeinverfügung (z.B. Demonstrationsauflösung)
 - Var. 2: Sachbezogene Allgemeinverfügung (z.B. Widmung, Straßenbenennung [VGH BW, NVwZ 1992, 196])
 - Var. 3: Benutzungsregelungen: Unterfall der adressatenbezogenen Allgemeinverfügung, dadurch gekennzeichnet, dass der Benutzerkreis im Erlasszeitpunkt noch nicht bestimmt ist v.a. in Anstaltsnutzungsverhältnissen
 - Bekanntgabe einer „austauscharmen Wetterlage“ (Smog) aufgrund der Smog-VO
 - Verkehrszeichen (BVerwGE 92, 32 [34]; BVerwGE 97, 214 [220 f.]).
 - Zuordnung von (ortsbezogenen) Coronabeschränkungen?
-  *Schoch*, Jura 2012, 26 (Lernbeitrag)
-  Klausur: Froese, JuS 2017, 50.



- Unmittelbare Außenwirkung

- Nach dem objektiven Sinngehalt auf die Begründung von Rechten und Pflichten für außenstehende Rechtspersonen (v.a. Bürger) gerichtet, also nicht im sog. Innenbereich wirkkünftig.
- Abgrenzungsprobleme:
 - Innerdienstliche Weisungen gegenüber nachgeordneten Behörden (nicht: Rechtsaufsichtsmaßnahmen gegenüber verselbständigten Verwaltungseinheiten) oder Beamten (nicht, wenn als selbstständige Hilfsperson betroffen im sog. Grundverhältnis)
 - Sog. mehrstufige Verwaltungsakte (z.B. Ausnahme vom straßenrechtlichen Anbauverbot nach § 9 Abs. 8 FstrG, im Unterschied zu verwaltungsinternen Erklärungen [z.B. Einvernehmen nach § 36 BauGB])



Beachte:

Das sog. besondere Gewaltverhältnis gibt es nicht mehr, man spricht nur noch von Sonderstatusverhältnissen (vgl. oben § 3 III). Insbesondere im Schulverhältnis ist jeweils festzustellen, ob Betroffenheit als selbstständige Rechtspersönlichkeit (sog. Grundrechtsverhältnis) oder lediglich im organisatorischen Schulbetrieb (sog. Betriebsverhältnis).



Fälle zum Begriff des Verwaltungsakts

- ▲ X ist Eigentümer eines leerstehenden und baufälligen Hauses. Dieses befindet sich an einer Straße mit lebhaftem Fußgängerverkehr. Nachdem mehrfach Passanten durch herabfallende Dachziegel gefährdet wurden, ordnet die Stadt den Abbruch des Hauses an.
- ▲ Das Bayerische Innenministerium warnt vor der Jugendsekte „Mystery“, die für die Jugend eine schwere Bedrohung darstelle.



- ▲ Bauunternehmer B hat auf einer Baustelle einen übermäßig lärmenden Kompressor eingesetzt. Auf Beschwerden des Nachbarn erlässt die zuständige Behörde eine schriftliche Verfügung gegen B, in der ihm die Weiterbenutzung dieses Kompressors untersagt wird. Da er ihn ohnehin nicht mehr braucht, unternimmt er nichts. Nach ca. 5 Wochen ergibt sich unvorhergesehen doch noch die Notwendigkeit, den Kompressor einzusetzen. Kurz darauf erhält B von der Ordnungsbehörde eine Fotokopie der bereits bekannten Verfügung mit der angehefteten Aufforderung, sie zu beachten.



- ▲ K wird nach mehrmaliger erfolgloser Fahrprüfung dazu aufgefordert, ein medizinisch-psychologisches Gutachten beizubringen.
- ▲ Justus Studiosus, der zur Finanzierung seines Studiums hin und wieder für die Zeitung schreibt, möchte einen Artikel über die Verschlechterung der Studienbedingungen an den Universitäten verfassen und benötigt hierzu Informationen über weitergehende politische Absichten des Wissenschaftsministeriums. Das Ministerium lehnt seinen auf das Landespressegesetz gestützten Anspruch ab.



- ▲ Die Umweltschutzorganisation Greenpeace macht einen Anspruch auf die Gewährung von Informationen über die Umwelt auf der Grundlage des Umweltinformationsgesetzes geltend. Dieses Gesetz beruht auf einer Richtlinie der EU, mit dem Ziel die Bürger verstärkt für den Umweltschutz zu mobilisieren. Die Umweltbehörde weigert sich jedoch, ihre Akten herauszugeben.



- ▲ Eine politische Organisation plant eine öffentliche Kundgebung. Sie fordert die Bevölkerung auf, in Uniform an der Kundgebung teilzunehmen. Gestützt auf das Versammlungsgesetz ordnet die Polizei an, dass es jedem Teilnehmer der Kundgebung verboten ist, in Uniform zu erscheinen.
- ▲ In der Kreisstadt X soll eine Straße für den Verkehr mit Autos gesperrt und zur Fußgängerzone gemacht werden. Zu diesem Zweck erlässt die Stadtverwaltung eine Teileinziehungsverfügung.



- ▲ Die zuständige Behörde erlässt eine Verfügung, wonach das Windsurfen auf dem Starnberger See jenseits einer Zone von 50 m vom Ufer ab aus Sicherheitsgründen untersagt wird.
VGH BW, VBIBW 1987, 377
- ▲ Der Schornsteinfeger Glück fordert X und seine Frau dazu auf, die Untersuchung ihres rußenden Kamines im Privathaus zu dulden.



- ▲ Ein Bauunternehmer ist von der zuständigen Straßenbaubehörde mit Fahrbahnausbesserungsarbeiten beauftragt und stellt im Rahmen dieser Tätigkeit im Einvernehmen mit der zuständigen Straßenverkehrsbehörde einige Verkehrszeichen auf. Dadurch soll die sichere Durchführung der Arbeiten sichergestellt werden. Auf einem der Verkehrszeichen wird eine Geschwindigkeitsbeschränkung angeordnet.



- ▲ K möchte, nachdem sein Bausparvertrag zuteilungsreif geworden ist, sich den langgehegten Wunsch nach einem Wochenendhaus im Grünen erfüllen. Der Leiter der Baurechtsbehörde hat jedoch rechtliche Bedenken und weist den zuständigen Sachbearbeiter an, den Antrag abschlägig zu bescheiden.



▲ Die Beamten A und B ereilt folgendes Schicksal:

- a) A soll künftig am Landratsamt des Kreises Miesbach statt am Landratsamt München die Ausländerbehörde leiten.
- b) B wird am Landratsamt Miesbach zum Amtsleiter im Sozialamt ernannt, während er bisher der Baubehörde vorstand.



III. Bekanntgabe von VA

- § 41 VwVfG (einschließlich der elektronischen Möglichkeiten)
➔ *Existenzvoraussetzung, d.h. ohne Bekanntgabe kein VA*

Fall: Bekanntgabe einer als VA zu qualifizierenden Bewertung einer Klausur in einem Internetportal der Hochschule: BVerwG, BayVBl. 2018, 493 mit § 37 Abs. 2 S. 1 VwVfG und § 41 Abs. 2a VwVfG (fehlt im BayVwVfG ebenso wie im Originalfall)

- Unterscheide:
 - Äußere Wirksamkeit
 - Innere Wirksamkeit



- Verschiedene Bekanntgabeformen
(vgl. nächste Folie)
→ *Verstoß gegen die Formvorschriften: VA formell rechtswidrig
(Beispiel: Ein schriftlich zu erlassener VA wird nur mündlich
bekannt gegeben)*
- Zentrale Rechtsfolge: Fristlauf nach § 70 VwGO bzw. § 74 Abs.
1 S. 2 VwGO
(gegenüber dem Adressaten)



Besondere Bekanntgabeformen:

- Zustellung gemäß § 41 Abs. 5 VwVfG i.V.m. mit dem jeweiligen Verwaltungszustellungsgesetz
(Beispiel: § 73 Abs. 3 Satz 1 VwGO)
- Öffentliche Bekanntgabe gemäß § 41 Abs. 3 VwVfG
(Beispiel: § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG, Allgemeinverfügung)



- Sonderfall Verkehrszeichen BVerwGE 102, 316, Bekanntgabe und äußere Wirksamkeit mit der Aufstellung; innere Wirksamkeit und Bekanntgabe gegenüber den „Betroffenen“ iSv. § 70 VwGO mit der Möglichkeit der Kenntnisnahme durch Vorbeifahren (vgl. zuletzt BVerwGE 138, 21; nach BVerfG, NJW 2009, 3642);
- Voraussetzung: Sichtbarkeit für einen Verkehrsteilnehmer mit durchschnittlicher Sorgfalt und bei ungestörten Sichtverhältnissen; BVerwG, NJW 2016, 2353. „Sorgfalt“ bedeutet: Umschau; Nachschau bei besonderen Verhältnissen wie Dunkelheit, überhohe Fahrzeuge in der Umgebung o.ä.
- BVerwG, NJW 2004, 698: Klagebefugnis für jeden damit konfrontierten Verkehrsteilnehmer, unabhängig davon, ob nach den persönlichen Lebensumständen die Betroffenheit in einer gewissen Regelmäßigkeit oder Nachhaltigkeit vorliegt.



IV. Rechtswirksamkeit, Nichtigkeit und Rechtmäßigkeit von VA

1. Rechtswirksamkeit

- ➔ *Ein VA ist wirksam, wenn er die seinem Inhalt nach gewollten Rechtswirkungen hervorbringt.*
- Eintreten:
Mit Bekanntgabe, sofern nicht Nichtigkeit vorliegt
(§§ 43 Abs. 1, 43 Abs. 3 i.V.m. 44 VwVfG).



- Ende der Wirksamkeit:
Mit Aufhebung des VA sowie mit Erledigung
(§ 43 Abs. 2 VwVfG)
- Zu unterscheiden sind:
 - Rechtliche Existenz
(bereits mit Bekanntgabe an nur eine beteiligte Person)
 - Äußere Wirksamkeit
 - Innere Wirksamkeit



2. Nichtigkeit

- Abgrenzung gegenüber der offenbaren Unrichtigkeit i.S.d. § 42 VwVfG (z.B. bei Additionsfehlern)
= spezielle Fehlerfolge für einen rechtswidrigen VA
- Voraussetzungen für Nichtigkeit
 - § 44 Abs. 1 VwVfG
 - § 44 Abs. 2 VwVfG
 - § 44 Abs. 3 VwVfG



- Konsequenzen

- Materiell-rechtlich: Unwirksamkeit, auch im Hinblick auf zivil- oder strafrechtliche Zusammenhänge
- Verfahrensmäßige Behandlung:
 - Vertrauen auf inzidente Feststellung in einem anderen Rechtsstreit
 - Antrag auf Feststellung der
 - Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit nach § 44 Abs. 5 VwVfG durch die Behörde (VA) oder nach § 43 VwGO nach allgemeiner Feststellungsklage durch das VG
 - Auch Anfechtungsklage gegen nichtigen VA ist statthaft (Schluss aus § 43 Abs. 2 Satz 2 VwGO)



3. Rechtmäßigkeit von VA

- In formeller Hinsicht (vgl. § 9)
- In materieller Hinsicht (vgl. § 10)