

Teil II: Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung insbesondere der Verwaltungsakt

1. Arten des Verwaltungshandelns
 - 1.1 Unterscheidungen
 - 1.2 Bedeutung der Unterscheidungen
Exkurs: Die wichtigsten Klagearten im Verwaltungsprozess
2. Der Verwaltungsakt
 - 2.1 Funktionen und Begriff
 - 2.2 Rechtliche Grundlagen und Ausgestaltung:
 - 2.3 Def. Verwaltungsakt
 - 2.4 Abgrenzung der Merkmale:
 - 2.5 Erläuterungen/Exkurse zu einzelnen Merkmalen
 - 2.5.1 Das Merkmal "Behörde":
 - 2.5.2 Das Merkmal "auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts"
 - 2.5.3 Das Merkmal "zur Regelung"
 - 2.5.4 Das Merkmal "Einzelfall"
 - 2.5.5 Das Merkmal "mit unmittelbarer Außenwirkung"
 - 2.6 Arten von Verwaltungsakten
 - 2.6.1 Unterscheidungskriterien
 - 2.6.2 Erläuterungen im einzelnen
3. Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten
 - 3.1 Begriff der Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt
 - 3.2 Arten von Nebenbestimmungen
 - 3.2.1 Die unselbständigen Nebenbestimmungen
 - 3.2.2 Die selbständigen Nebenbestimmungen
 - 3.3 Rechtsgrundlagen für Nebenbestimmungen
 - 3.3.1 gebundene Verwaltungsakte:
 - 3.3.2 Ermessensakte
 - 3.4 Besondere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen
 - 3.5 Rechtsschutz gegenüber Nebenbestimmungen
 - 3.6 Beispiele

- 4. Form und Inhalt des Verwaltungsakts
 - 4.1 Form des Verwaltungsakts
 - 4.1.1 Die Form des Verwaltungsakts
 - 4.1.2 Inhalt des schriftlichen Verwaltungsaktes
 - 4.1.2 Andere Formen des Verwaltungsakts:
- 5. Bekanntgabe des Verwaltungsakts
 - 5.1 Begriff der Bekanntgabe
 - 5.2 Form der Bekanntgabe
 - 5.2.1 einfache Bekanntgabe
 - 5.2.2 förmliche Bekanntgabe
 - 5.2.3 Heilung von Zustellungsmängeln, vgl. § 9 LVwZG
- 6. Die Zusage
 - 6.1 Begriff
 - 6.2 Abgrenzungen
 - 6.3 Rechtsnatur der Zusicherung
 - 6.4 Form
 - 6.5 Zuständigkeit
 - 6.6 Verfahren
 - 6.7 Zusammenfassung

Teil II: Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung insbesondere der Verwaltungsakt

1. Arten des Verwaltungshandelns

1.1 Unterscheidungen

Fälle zum Verwaltungsakt:

"Der Wassernotstand"

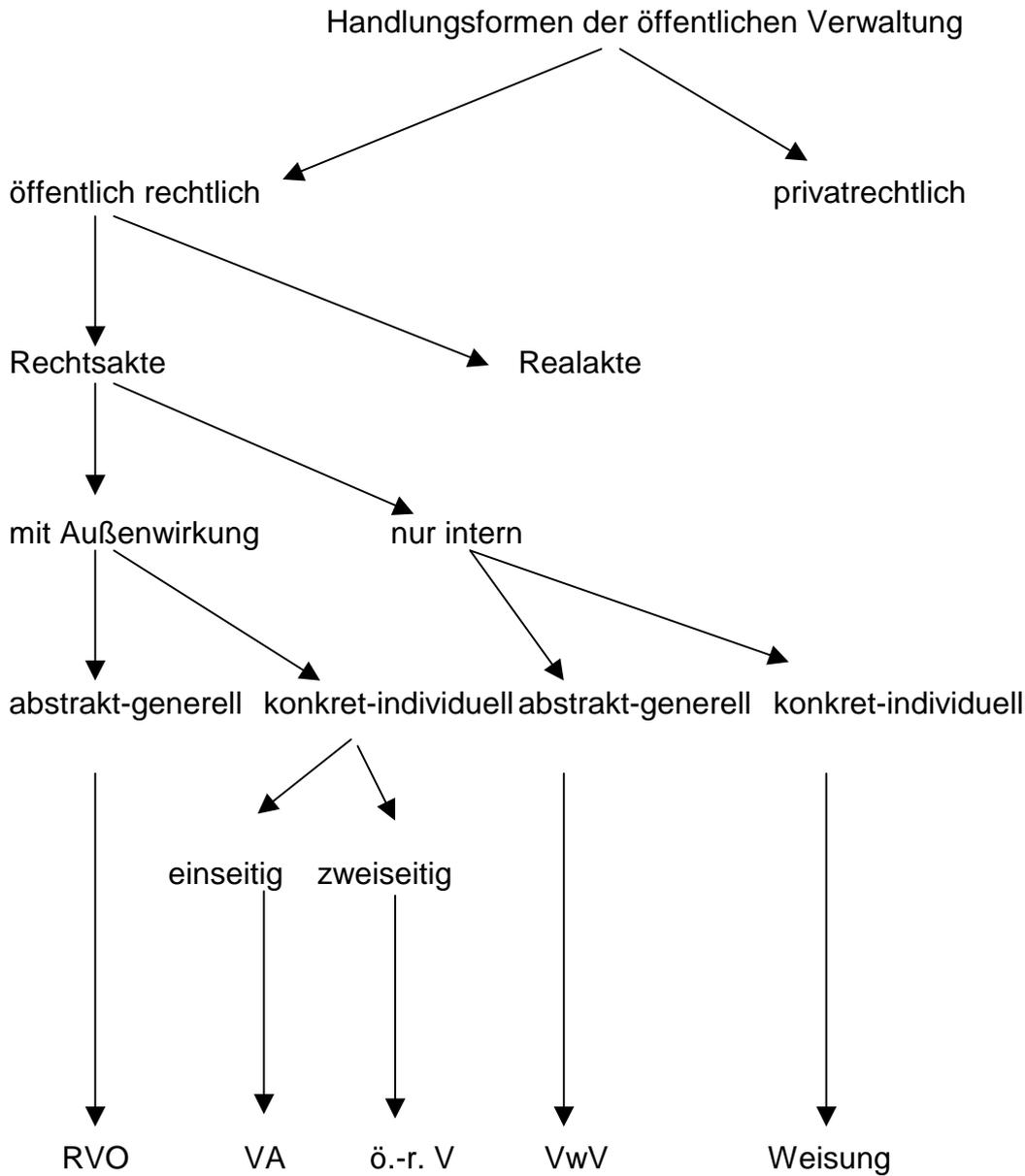
In der Stadt S ist Phenol ins Trinkwasser gelangt. Die Stadtverwaltung ergreift eine Reihe von Maßnahmen. Welchen Rechtscharakter haben diese Maßnahmen?

Die Stadtverwaltung

<i>Maßnahme</i>	<i>Rechtsnatur</i>
<i>a) mietet von der Molkerei Milchfahrzeuge zum Heranschaffen von Trinkwasser</i>	<i>privatrechtlicher Mietvertrag</i>
<i>b) beschlagnahmt Privat-Kfz zum Wassertransport</i>	<i>Verwaltungsakt</i>
<i>c) einigt sich mit den Eigentümern über die Höhe der Entschädigung der Beschlagnahme, nachdem diese streitig war</i>	<i>öff.-rechtl. Vergleichsvertrag</i>
<i>d) erläßt eine Anordnung, mit der das Waschen von Kfz und das Rasensprengen verboten wird</i>	<i>PoIVO (RVO)</i>
<i>e) ermahnt die Bevölkerung durch Zeitungsaufrufe zum sparsamen Wassergebrauch und gibt die Namen von Wasserverschwendern bekannt</i>	<i>schlicht-hoheitlicher Realakt</i>
<i>f) ordnet an, dass die städtischen Verkehrsbetriebe einen Fahrer für die Wasserversorgung des Krankenhauses abzustellen hat</i>	<i>Weisung</i>
<i>g) erläßt Bestimmungen, die die Pflichten der Bediensteten der Stadtwerke in künftigen vergleichbaren Fällen regeln</i>	<i>Verwaltungsvorschriften</i>

Die unterschiedlichen Handlungsformen der Verwaltung lassen sich nach verschiedenen Kriterien deutlich voneinander unterscheiden:

- nach der Rechtsform (öffentlich-rechtlich und privatrechtlich)
- nach dem Adressatenkreis (die Allgemeinheit, der Einzelne)
- nach der Außenwirkung (mit oder ohne, d.h. nur verwaltungsintern)
- nach der Beteiligung des Betroffenen (einseitig/einvernehmlich)



1.3 Bedeutung der Unterscheidungen

- für die Folgen der Rechtswidrigkeit

Wirksamkeit/Nichtigkeit von Verwaltungsakt, Rechtsverordnung, öffentlich-rechtlicher Vertrag

- für Rechtsschutz/Klagevoraussetzungen

maßgeblich für die Klageart bei Klagen auf/gegen Verwaltungsakt; anders bei Klagen "gegen" Rechtsverordnungen; Realakte; Feststellungen

Exkurs: Die wichtigsten Klagearten im Verwaltungsprozess

Allgemein wird je nach Ziel der Klage unterschieden zwischen

Gestaltungsklagen	Sie richten sich auf eine Veränderung/Umgestaltung der Rechtslage
Leistungsklagen	Sie richten sich auf die Erbringung von Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht
Feststellungsklagen	Sie richten sich auf die Feststellung von Eigenschaften einer Person oder Sache oder auf die Feststellung der Gültigkeit einer Norm

Nach der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) - dem Prozessrecht für das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten - gibt es folgende Klagearten:

- **Anfechtungsklage** (§ 42 VwGO) ist eine sog. Gestaltungsklage und richtet sich auf die Aufhebung eines belastenden Verwaltungsaktes. Ein belastender Verwaltungsakt greift durch Gebote oder Verbote in die (Grund-)Rechte des Adressaten ein und verschlechtert dadurch seine Rechtsstellung.
- **Verpflichtungsklage** (§ 42 VwGO) ist eine Spezialfall der Leistungsklage und richtet sich auf den Erlass eines (begünstigenden) Verwaltungsaktes. Ein begünstigender Verwaltungsakt beinhaltet eine Geld- oder sonstige Leistung (z.B. die Erteilung einer Genehmigung) an den Adressaten.
- **Allgemeine Leistungsklage** (§§ 43 II, 111, 113 IV VwGO) beinhaltet den Anspruch auf eine Leistung, die nicht im Erlass eines (begünstigenden) Verwaltungsakts besteht, also auf schlicht hoheitliches Handeln. Mit der allgemeinen Leistungsklage kann aber auch ein Anspruch auf Unterlassung eines belastenden Verwaltungsaktes durchgesetzt werden.
- **Feststellungsklage** (§ 43 I VwGO) richtet sich auf die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses bzw. der Eigenschaft einer Person oder Sache.
- **Normenkontrollklage** (§ 47 VwGO) dient der Feststellung der Gültigkeit oder der Ungültigkeit eines Gesetzes im materiellen Sinne (RVO, Satzung).

beachte:

Vor Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage muss grundsätzlich ein Vorverfahren (**Widerspruchsverfahren**) durchgeführt worden sein (vgl. §§ 68 ff. VwGO).

2. Der Verwaltungsakt

2.1 Funktionen und Begriff

Der Verwaltungsakt ist eine typische und bedeutende Form des hoheitlichen Verwaltungshandelns.

Die Sonderstellung der öffentl. Verwaltung beruht auf der Befugnis, Verwaltungsakte zu erlassen, also **einseitig Anordnungen zu treffen und den Bürger hierdurch einseitig zu einem bestimmten Handeln verpflichten**.

Dabei kommen dem Verwaltungsakt besondere Funktionen zu:

- **materiell-rechtlich**

Der Verwaltungsakt beinhaltet eine verbindliche hoheitliche Regelung. Er setzt allgemeingültige (abstrakt-generelle) Regelungen in Gesetzen gegenüber dem Einzelnen in konkrete Einzelfallregelungen (konkret-individuell) um

z.B. ist eine Person Deutscher iSd Art. 116 GG?

liegen die Voraussetzungen für eine Baugenehmigung vor?

- **Verfahrensrechtlich**

Der Erlass des Verwaltungsakts setzt die Durchführung eines sog. Verwaltungsverfahrens (vgl. § 9 LVwVfG) voraus. Das soll sicherstellen, dass beim Erlass des Verwaltungsaktes die Grundrechte der Betroffenen gewährleistet und das Rechtsstaatsprinzip eingehalten wird.

- **Prozessrechtlich**

Der Verwaltungsakt eröffnet bestimmte Rechtsschutzmöglichkeiten, nämlich vor Erhebung der Klage das Widerspruchsverfahren und sodann die Erhebung der Anfechtungsklage (gegen einen belastenden Verwaltungsakt) bzw. der Verpflichtungsklage (auf Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts).

s. auch § 80 I VwGO (aufschiebende Wirkung).

- **Vollstreckungsrechtlich**

Verwaltungsbehörden können Verwaltungsakte, die ein Gebot oder ein Verbot enthalten, selbst zwangsweise durchsetzen (Verwaltungsvollstreckung).

2.2 Rechtliche Grundlagen und Ausgestaltung:

Der Verwaltungsakt ist gewohnheitsrechtlich entstanden und erst 1977 in den Bereichen Allgemeines, Sozial- und Finanzverwaltungsrecht gesetzlich umfassend geregelt (§§ 35 ff. LVwVfG, §§ 31 ff. SGB 10, §§ 118 ff. AO).

2.3 **Def.** (vgl. § 35): Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder sonstige

- Maßnahme, die
- eine Behörde
- zur Regelung
- eines **Einzelfalles**
- auf dem Gebiet des **öffentlichen Rechts** trifft
- und die mit unmittelbarer **Rechtswirkung nach außen** ausgestattet ist.

2.5 Abgrenzung der Merkmale:

Maßnahme	zweckgerichtetes Verhalten, das nicht Vertrag ist
Behörde	Zurechnung an einen Hoheitsträger im Sinne des § 1 II LVwVfG
Regelung	Umgestaltung der Rechtslage durch Ge-, Verbote, Erlaubnisse oder verbindliche Feststellung der Eigenschaft einer Person oder Sache (nicht: Realakte, Vorbereitungshandlungen, Auskunft)
Einzelfall	im Gegensatz zum Rechtssatz, also zur abstrakt-generellen Regelung, (vgl. aber § 35 S. 2 LVwVfG), betrifft einen konkreten Sachverhalt und einen individuellen Adressat (bestimmte/r Personenkreis)
öffentl. Recht	also kein privatrechtliches Handeln (s. Abgrenzungstheorien)
Außenwirkung	also kein nur verwaltungsinternes Handeln beachte in diesem Zusammenhang: mehrstufige VAe (nur intern) Sonderrechtsverhältnis (Beamte, Schüler, Soldaten): extern: Grundverhältnis; intern: Betriebsverhältnis

2.5 Erläuterungen/Exkurse zu einzelnen Merkmalen

2.5.1 Das Merkmal "**Behörde**":

Definition: Behörde ist jede Stelle, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt (§ 1 II LVwVfG).

Keine öffentlichen Aufgaben im Sinne von § 1 II LVwVfG nehmen die öffentlichen Gewalten wahr, die nicht der Exekutive zugehören (also Legislative und Judikative).

Zu den Verwaltungsträgern vgl. Teil I. A

2.5.2 Das Merkmal "auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts"

Dieses Merkmal grenzt Verwaltungsakte von privatrechtlichem Handeln der Verwaltung ab. Da die Verwaltung öffentlich-rechtlich, aber grundsätzlich auch privatrechtlich handeln kann, kann die Unterscheidung manchmal schwierig sein.

Fälle zum Verwaltungsakt

"Anspruch auf ein Sportplatzgrundstück?"

Das Bundesland L hat ein Sportförderungsgesetz erlassen. § 9 lautet: "Zum Bau von Sportanlagen können den Sportvereinen Grundstücke aus dem Vermögen der Gemeinden übertragen werden. Der Erwerb ist für den Sportverein unentgeltlich. Der Gemeinde wird die Hälfte des Grundstückswertes aus Landesmitteln erstattet."

Der TSV S stellt bei der Gemeinde S einen Antrag auf Übereignung eines Grundstücks, das im Eigentum der Gemeinde steht und das im Bebauungsplan als Sportanlage ausgewiesen ist. Der Gemeinderat beschließt antragsgemäß. Daraufhin teilt der Bürgermeister dies dem Verein schriftlich mit. Das Schreiben schließt folgendermaßen:

"Das Grundstück steht Ihnen nunmehr zur Verfügung. Teilen Sie bitte mit, wann die Auflassung erfolgen soll."

Die Gemeinde verlangt anschließend vom Land die Erstattung des halben Grundstückswertes. Als das Land den geltend gemachten Grundstückswert nicht anerkennt, verweigert die Gemeinde dem TSV S die Auflassung.

Hat der TSV S einen Anspruch gegen die Gemeinde auf das Grundstück?

Lösung:

Besteht ein Anspruch auf das Sportplatzgrundstück?

Ein Anspruch könnte sich aus Vertrag ergeben. Voraussetzung dafür wäre aber die notarielle Beurkundung des Vertrags nach § 311b BGB, sonst ist der Vertrag nichtig. Auch wenn es sich um eine Schenkung handelte, wäre zur Anspruchsbegründung ein notarieller Schenkungsvertrag erforderlich (§ 518 BGB).

Ein Anspruch könnte aber unabhängig davon entstanden sein, wenn es sich bei dem Schreiben der Gemeinde um einen VA handelte, gerichtet auf die Vornahme der Handlungen, die notwendig sind, um das Eigentum des Vereins am Grundstück zu begründen.

Maßnahme	+
einer Behörde	+
auf dem Gebiet des ö. R.?	fraglich (s.o.)

Daher gibt es hierzu **Abgrenzungstheorien:**

- Die **Subordinationstheorie** (Über-/Unterordnungstheorie) - stellt auf das Verhältnis zwischen den beteiligten Rechtssubjekte ab

Ö. R. liegt vor, wenn auf den zu regelnden Sachverhalt ein Gesetz Anwendung findet, das zwischen den Beteiligten notwendigerweise ein Über-/Unterordnungsverhältnis begründet, weil z.B. einseitig bindende Regelungen getroffen werden können.

PR liegt vor, wenn die Beteiligten im Verhältnis zueinander gleichgeordnet sind (und z.B. vertragliche Regelungen treffen; aber: Eltern-Kind, Direktionsrecht des Arbeitgebers).

nach der Subordinationstheorie: keine eindeutige Zuordnung des Schreibens bzw. des Rechtsverhältnisses nach dem "Gesetz" zu einem Über-/Unterordnungsverhältnis. Die Befugnis zur Ausübung von Zwang oder zum Erlass von Befehlen ist nicht ersichtlich.

- Die **Interesstheorie** - stellt auf die Art der begünstigten Interessen ab

Ö. R. liegt vor, wenn die maßgebliche Rechtsnorm überwiegend dem Interesse der Allgemeinheit (öffentl. Interesse/Gemeinwohl) dient.

PR liegt vor, wenn der Rechtssatz zumindest gerade auch die privaten Interessen Einzelner fördern will.

nach der Interessentheorie soll sowohl den allgemeinen Interessen an der Sportförderung als auch dem individuellen Interesse des Vereins Rechnung getragen werden, ein Überwiegen des einen oder anderen Interesses ist nach dem Gesetz nicht erkennbar.

- Die **Sonderrechtstheorie** (Zuordnungstheorie) - fragt, wem die einschlägige Rechtsnorm zugeordnet ist.

Normen des Privatrechts richten sich an alle Rechtssubjekte, also auch an den Staat und seine Behörden (vgl. Teil I Ziff. 1.1.1).

Dagegen gehören die Rechtsnormen, bei denen Berechtigter oder Verpflichteter zwingend ein Träger öffentlicher Gewalt ist, dem öffentlichen Recht zu.

Bsp.: eine Ermächtigung zum Erlass eines Verwaltungsaktes; Maßnahmen zur Gefahrenabwehr [= Polizeirecht]).

nach der Sonderrechtstheorie kann die Rechtsbeziehung jedoch eindeutig dem ö.R. zugeordnet werden. Denn nach dem Gesetz ist zwingend eine Gemeinde (und das Land) an dem Rechtsverhältnis beteiligt, denn aus dem Eigentum der Gemeinde und aus dem Haushalt des Landes soll die Grundstücksübertragung ja erfolgen.

Die Theorien haben nur für Zweifelsfälle Bedeutung und können miteinander kombiniert werden. Zur Vereinfachung kann man sich folgendes merken:

- im Bereich der Eingriffsverwaltung (die Verwaltung erläßt einseitig belastende Verwaltungsakte) handelt es sich stets um öffentliches Recht
- beim Abschluss von üblichen Verträgen (Kauf, Miete, Leasing) handelt es sich auch dann um Privatrecht, wenn eine Behörde beteiligt ist
- soweit der Behörde beide Handlungsformen zur Verfügung stehen, ist im Zweifel von hoheitlichem Handeln auszugehen, wenn nicht ein privatrechtlicher Handlungswille erkennbar wird

2.5.3 Das Merkmal "zur Regelung"

Die behördliche Maßnahme muss nach der Absicht der Behörde (für einen ganz konkreten Sachverhalt) **einseitig verbindlich** eine bestimmte Rechtsfolge erzeugen. Dies kann geschehen durch

- **rechtsgestaltende Regelungen:**

Die bestehende Rechtslage wird durch die Regelung verändert bzw. umgestaltet (gestaltender VA): Rechte werden eingeräumt (Erlaubnis erteilt, Leistungen/Zahlungen bewilligt) oder durch Gebote oder Verbote eingeschränkt oder entzogen.

- **feststellende Regelungen:**

Der VA verändert die bestehende Rechtslage nicht, sondern er stellt fest, ob oder dass eine Person oder Sache eine bestimmte gesetzlich vorgesehene Eigenschaft hat.

z.B. die Eigenschaft einer Person als Vertriebener (§ 15 BVFG) oder als Schwerbehinderter (§ 2 SGB IX); die Eigenschaft eines Grundstücks als öffentliche Straße durch Widmung (§§ 2 und 5 StrG).

Abgrenzungen: zum rein tatsächlichen (schlicht hoheitlichen) Verwaltungshandeln.

keine Regelungen sind Auskünfte, Mitteilungen, Belehrungen, Warnungen, Berichte; aber auch praktische Verrichtungen wie Bau einer Brücke oder Verlegung einer Telefonleitung.

Fälle zum Verwaltungsakt:

"Anschluss an die Wasserversorgung"

K erwarb von der Stadt durch notariellen Kaufvertrag ein Baugrundstück und errichtete dort ein Wohnhaus, das an die städtische Wasserversorgung angeschlossen wurde. K erhielt daraufhin von der Stadt folgendes Schreiben:

"Stadt S.

Den ...

Rechnung

Für den Anschluss Ihres Gebäudes ... an die städtische Wasserversorgung berechnen wir Ihnen DM 500,--. Außerdem steht der Stadt für die Straßenlängsleitung ein Baukostenzuschuss von DM 28,50/ lfd. Meter, insgesamt also DM 513,-- zu, so dass sich der Gesamtbeitrag auf DM 1.013,-- beläuft. Bitte zahlen Sie diesen Betrag

gez. (Unterschrift)/Dienstsiegel"

K meint, dass er den Baukostenzuschuss bereits mit dem Kaufpreis abgegolten hat. Er fragt um Rat, ob er etwas unternehmen muss oder ob er die weiteren Schritte der Gemeinde gelassen abwarten kann. (vgl. dazu BVerwGE 41, 305).

Lösung:

K müsste dringend etwas unternehmen, wenn das Schreiben ein VA wäre. Denn sonst könnte der Verwaltungsakt Grundlage für die Verwaltungsvollstreckung sein. Um dies erst mal zu

verhindern, müsste K zunächst Widerspruch einlegen, § 68 VwGO mit der Folge, dass die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs (vgl. § 80 I VwGO) eintritt.

Voraussetzungen nach § 35 S. 1 LVwVfG:

Maßnahme	= einseitige Handlung
einer Behörde	= Gemeinde
auf dem Gebiet des ö. R.	= Erschließung eines Grundstücks, vgl. § 129 BauGB

Regelung?

Eine Regelung liegt vor, wenn die Maßnahme im Hinblick auf die betroffene Person unmittelbare Rechtswirkungen hat, sei es durch eine Veränderung der Rechtslage (gestaltende Verwaltungsakte) oder durch Festlegung der Eigenschaft einer Person oder Sache (feststellende Verwaltungsakte).

Hier könnte die Regelung in der Anordnung einer Zahlungspflicht bestehen. Das wäre ein gestaltender Verwaltungsakt, weil die Zahlungspflicht erst durch die Regelung begründet, die Rechtslage also umgestaltet würde.

Der Regelungswille der Behörde müsste aber zweifelsfrei erkennbar sein. Dies ist nicht der Fall. Formulierungen wie Rechnung statt Bescheid, Baukostenzuschuss statt Erschließungsbeitrag sprechen eher für eine noch nicht verbindliche Zahlungsaufforderung. Auch fehlt als weiteres Indiz die Rechtsmittelbelehrung (§ 58 VwGO).

Ergebnis: Es fehlt objektiv und unmissverständlich an einer Regelung, welche die Kostenerstattungspflicht verbindlich hätte begründen können.

Mangels Regelung kann es sich nicht um einen VA handeln. K braucht keinen Widerspruch einlegen, sondern kann zunächst abwarten und Tee trinken.

Fälle zum Verwaltungsakt:

"Das verdorbene Fleisch"

Bei Delikatessenhändler D führt die zuständige Behörde Stichprobenuntersuchungen durch. Kurze Zeit später erhält er von der Behörde folgendes Schreiben:

"Sehr geehrter Herr D,

anlässlich von Stichprobenuntersuchungen wurde festgestellt, dass Sie in Folien eingeschweißten Aufschnitt vertreiben. Die Laboruntersuchungen haben ergeben, dass der Aufschnitt bereits mindestens viermal eingefroren war und infolgedessen zum Genuss für den Menschen untauglich ist. Wir weisen Sie darauf hin, dass diese Waren nicht verkauft werden dürfen (§ 11 FleischhygieneG) und fordern Sie dazu auf, die Bestände ordnungsgemäß zu beseitigen. Wir sind zu einer - kostenpflichtigen - Beschlagnahme berechtigt.

gez. (Unterschrift)/Dienstsiegel"

D ist wenig beeindruckt und will das Schreiben in den Papierkorb werfen. Sein Freund rät ihm jedoch, Widerspruch einzulegen. Ist das ein guter Rat?

(§ 11 FleischhygieneG lautet: Ergibt die Untersuchung, dass das Fleisch zum Genuss für Menschen untauglich ist, ist das Fleisch zu beschlagnahmen. Es darf als Lebensmittel nicht in den Verkehr gebracht werden.)

Lösung:

D könnte nur, sollte aber jedenfalls Widerspruch einlegen, wenn es sich bei dem Schreiben um einen Verwaltungsakt handelt (§ 68 VwGO).

Ein Verwaltungsakt liegt vor, wenn das Schreiben die Merkmale von § 35 S. 1 LVwVfG erfüllt.

Maßnahme	= einseitige Verfügung
einer Behörde	= s. SV
auf dem Gebiet des ö. R.	= Lebensmittelüberwachung ist Gefahrenabwehr und damit ö. R. (nach allen drei Theorien)

zur Regelung?

Ob eine Regelung vorliegt, muss aufgrund des konkreten Erklärungsinhalts der Verfügung oder des Schreibens ermittelt werden. Eine Regelung ist gegeben, wenn das Schreiben entweder:

- die Rechtsstellung des D verändert; hier ist das Fleisch auch ohne Tätigwerden der Behörde verdorben und darf daher nach dem Gesetz ohnehin nicht verkauft werden. Eine Rechtsgestaltung ist also nicht eingetreten; oder:

- die Eigenschaft einer Person oder Sache festlegt. Das ist hier der Fall. Das Gesetz knüpft an die Eigenschaft des verdorbenen Fleisches ("zum Genuss untauglich") die Rechtsfolge, dass es als Lebensmittel nicht in den Verkehr gebracht werden darf. Es wird also durch das Schreiben geregelt, dass das Fleisch die Eigenschaften im Sinne des § 11 FleischhygieneG hat. - Somit liegt eine Regelung vor.

eines Einzelfalles	= es geht um die bestimmte Ware des D
mit unmittelbarer Außenwirkung, s.u.	die Anordnung gilt nicht nur behördenintern, sondern D steht außerhalb

Somit sind alle Merkmale des Verwaltungsakts gegeben und D sollte tunlichst Widerspruch erheben (Grund?).

2.5.4 Das Merkmal "Einzelfall"

Dieses Merkmal dient der **Abgrenzung** des Verwaltungsaktes zu den abstrakt-generellen Regelungen (Rechtssätzen)

Darunter fallen (vgl. Teil I. Ziff. 1.1.3)

- **Gesetze im formellen Sinn**
- **Gesetze im materiellen Sinn**

Im Gegensatz zur abstrakt-generellen Regelung in Gesetzen setzt ein Verwaltungsakt eine konkret-individuelle Regelung voraus.

Die Unterscheidung stellt ab

- auf den geregelten Sachverhalt

konkret	die Regelung betrifft einen Sachverhalt, der nach Ort, Zeit bzw. sonstigen Umständen bestimmt ist
abstrakt	der Sachverhalt wird nur nach allgemeinen Merkmalen umschrieben, so dass viele konkrete Lebenssachverhalte darunter fallen können

- auf den Adressaten der Regelung

individuell	die Regelung richtet sich an eine oder mehrere namentlich bekannte Person(en)
generell	der Adressat der Regelung ist unbestimmt, d.h. namentlich nicht bekannt oder identifizierbar

Fälle zum Thema Verwaltungsakt

"Die Sporthalle" (nach Krüger, AVR Referendarsausbildung 2007-2009)

A wohnt in der Nähe einer städtischen Sporthalle. Nach der Satzung der Stadt richtet sich deren Nutzung nach öffentlichem Recht und haben nur Mitglieder des V-Vereins einen Benutzungsanspruch. A ist nicht Mitglied in dem V-Verein, möchte aber die Halle ebenfalls nutzen. Seine Anfragen bei der Stadt bleiben erfolglos. Er erwägt nun eine Klage vor dem Verwaltungsgericht mit folgenden Anträgen

1. alle städtischen Sporthallen sollen der Allgemeinheit unbeschränkt zur Verfügung stehen
2. mindestens sollen alle Studenten die Halle frei nutzen können
3. hilfsweise wäre er zufrieden, wenn er die Halle selbst regelmäßig nutzen könnte, wenn sie frei ist
4. zumindest möchte er erreichen, dass die Stadt ihm wenigstens an einem noch zu bestimmenden Abend die Nutzung der Halle erlaubt.

Klageart?

Lösung:

Er könnte Verpflichtungsklage erheben, um die entsprechende Erlaubnis zu bekommen. Voraussetzung wäre, dass es sich dabei um Regelungen im Sinne eines Verwaltungsaktes handelte.

Maßnahme +
 einer Behörde +
 auf dem Gebiet des öff. Rechts +
 zur Regelung + (Erlaubnisse)
 eines Einzelfalls?

Die erstrebten Nutzungsregelungen

Richard U. Haakh * Allgemeines Verwaltungsrecht * Stand Dezember 2015 © Unterricht@Haakh-online.de

zu 1., 2. und 3. sind abstrakt (zu jeder Zeit, unbestimmter Sachverhalt)

zu 4. ist konkret

zu 1. und 2 sind generell (unbestimmter Personenkreis)

zu 3. und 4. sind konkret (begünstigt wäre nur A)

Somit liegen nur hinsichtlich Ziff. 3. und 4 konkret-individuelle Regelungen und somit Verwaltungsakte vor, die A mit der Verpflichtungsklage einklagen könnte.

Es sind jedoch auch Mischformen denkbar:

	abstrakt	konkret
generell	Rechtsnorm	AllgemeinVfG
individuell	dingl. Verwaltungsakt und Benutzungsregelung	Verwaltungsakt

§ 35 S. 2 LVwVfG rechnet die Allgemeinverfügung und den dinglichen Verwaltungsakt ebenfalls den Verwaltungsakten zu, obwohl sie nicht wirklich konkret und individuell sind.

- **Allgemeinverfügung**

Der Adressatenkreis ist unbestimmt, es wird aber ein konkreter Sachverhalt geregelt und die übrigen Merkmale des Verwaltungsakts liegen vor.

Bsp.: Auflösung einer Demonstration

- **dinglicher Verwaltungsakt**

Der (individuelle) Adressat tritt in Beziehung zu einer Sache, deren öffentlich-rechtliche Eigenschaft der Verwaltungsakt regelt

Widmung eines Grundstücks zur öffentlichen Straße

- **Benutzungsregelung**

Der Verwaltungsakt regelt die Benutzung einer Sache durch die Allgemeinheit.

Verkehrsschilder mit Gebots- oder Verbotscharakter, öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung für eine Gemeindehalle

2.5.5 Das Merkmal "**mit unmittelbarer Außenwirkung**"

1) Eine Regelung hat Außenwirkung, wenn sie nicht nur intern im Bereich der Behörde Geltung hat. Damit dient dieses Merkmal der Abgrenzung zwischen Verwaltungsakten einerseits und rein dienstinternen Regelungen (Weisungen) andererseits.

Auch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften unterscheiden sich einzig in dem Merkmal der Außenwirkung.

Fälle zum Verwaltungsakt:

"Der Widerruf der Sondernutzung"

Nachdem sich der Kioskbesitzer K alljährlich mit dem Straßenbauamt über die Höhe der von ihm für seinen im öffentlichen Straßenraum befindlichen Kiosk zu entrichtenden Sondernutzungsgebühren herumstreitet und diese jeweils nur zum Teil bezahlen will, ordnet die höhere Straßenbaubehörde (Regierungspräsidium) an, die Sondernutzungserlaubnis zu widerrufen, falls K wieder die Gebühren nur zum Teil bezahle.

K meint, die Straßenbauverwaltung dürfe nicht zur Selbsthilfe greifen und will gegen die Anordnung des Regierungspräsidiums Widerspruch einlegen. Ist dieser Widerspruch zulässig?

Lösung:

Der Widerspruch wäre zulässig, wenn es sich bei der Verfügung des Regierungspräsidiums um einen Verwaltungsakt iSd § 35 S. 1 LVwVfG handelte.

Maßnahme	= einseitige Verfügung
einer Behörde	= Regierungspräsidium
auf dem Gebiet des ö. R.	= Benutzung von öffentlichen Sachen, vgl. §§ 13 und 16 StrG
zur Regelung	= (bedingt aufgeschobene) Anordnung, die Sondernutzungserlaubnis zu widerrufen
eines Einzelfalles	= die konkrete Straße und der individuelle K
mit unmittelbarer Außenwirkung?	

Die Anordnung richtet sich an das Straßenbauamt und ist damit aus der Sicht der Behörde nur ein interner Vorgang. Sie betrifft die innerdienstliche Aufgabenerfüllung. Solange die Erlaubnis nicht gegenüber K widerrufen wird, wird er selbst nicht betroffen und wirkt sich die dienstinternen Regelung also nicht extern aus.

Umgekehrt kann man sagen, dass K durch die Anordnung nicht unmittelbar, sondern allenfalls mittelbar betroffen wird.

Ergebnis: es handelt sich nicht um einen Verwaltungsakt, ein Widerspruch ist nicht nötig oder möglich.

2) beachte:

Problem der Abgrenzung von Innen-/Außenwirkung bei Maßnahmen der **Fach-/Rechtsaufsicht**:

Außenwirkung besteht im Verhältnis zwischen selbständigen, rechtsfähigen Verwaltungsträgern (z.B. Land + Gemeinde), soweit es um eigene Angelegenheiten des beaufsichtigten Verwaltungsträgers geht (bei weisungsfreien bzw. Selbstverwaltungsaufgaben = Rechtsaufsicht).

Dagegen sind Maßnahmen der Fachaufsicht ohne Außenwirkung. Bei Gemeinden etwa betrifft dies die Pflichtaufgaben nach Weisung (= weisungsgebundene Fachaufsicht).

Staatliche Aufsicht

nur Rechtsaufsicht	auch Fachaufsicht
(Rechtmäßigkeitskontrolle)	Recht- und Zweckmäßigkeitskontrolle (auch Weisung!)
mit Außenwirkung	ohne Außenwirkung
Gemeindliche Selbstverwaltung	Pflichtaufgaben nach Weisung

3) Beim sog. **zweistufigen Verwaltungsakt** (der Erlass des Verwaltungsakts bedarf der Zustimmung/Mitwirkung einer anderen Behörde - vgl. z.B. § 36 BauGB, §§ 25 iVm 29a LLG) fehlt der Mitwirkungshandlung gegenüber dem Adressaten des VA's die Außenwirkung.

Fälle zum Thema VerwaltungsaktDie Aufforstungsgenehmigung

A will seinen Acker im Außenbereich der Gemeinde G aufforsten. Das Landratsamt - Untere Landwirtschaftsbehörde - hört dazu die Gemeinde und die Naturschutzbehörde an. Die Gemeinde erhebt Einwände, der Naturschutzbeauftragte nicht. Daraufhin lehnt die untere Landwirtschaftsbehörde die Genehmigung ab mit der Begründung: Zwar lägen keine Versagungsgründe nach § 25 II LLG vor, die Behörde sei aber an die Stellungnahme der Gemeinde gebunden. - Was kann A tun?

Lösung:

A könnte Widerspruch und Klage auf Erteilung der Zustimmung durch die Gemeinde erheben. Dann müsste es sich bei der Ablehnung der Gemeinde um einen Verwaltungsakt handeln.

*Maßnahme +
einer Behörde +
auf dem Gebiet des ö. R. +
zur Regelung +
eines Einzelfalls +
mit unmittelbarer Außenwirkung?*

Hier ist Rechtsgrundlage für die Entscheidung der Gemeinde § 29a I LLG. Danach muss die Genehmigungsbehörde das Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde herstellen. Es handelt sich also um einen zweistufigen Verwaltungsakt, wobei die erste Stufe die Herstellung des Einvernehmens ist, die zweite die Entscheidung über die Genehmigung selbst. Das einvernehmen wird nur von der Gemeinde gegenüber der unteren Landwirtschaftsbehörde erteilt oder versagt, dieser Akt hat deshalb keine Außenwirkung gegenüber A.

Eine Klage gegen die Gemeinde auf Erteilung des Einvernehmens scheidet daher aus.

Wie wird in diesen Fällen Rechtsschutz gewährt?

Die Verweigerung der Zustimmung bindet beim zweistufigen Verwaltungsakt die Genehmigungsbehörde, d.h. diese darf ohne die Zustimmung der Gemeinde keine Genehmigung erteilen. Diese Bindung, die auch im Widerspruchsverfahren fortbesteht, kann nur im Wege der Klage auf Erteilung der Genehmigung durch die untere Landwirtschaftsbehörde überwunden werden.

A müsste Verpflichtungsklage gegen das Land als Träger der unteren Landwirtschaftsbehörde erheben. Die Versagung der Genehmigung ist ein Verwaltungsakt.

In dem Klageverfahren muss das Gericht die Gemeinde (notwendig, d.h. zwingend) beiladen (vgl. § 65 II VwGO). Die Gemeinde kann ihre Auffassung und Interessen vor Gericht vertreten. Das Gericht überprüft nicht nur, ob die Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen, sondern auch, ob die Gemeinde ihr Einvernehmen verweigern durfte. War das nicht der Fall, so wird das Einvernehmen durch das gerichtliche Verpflichtungsurteil ersetzt.

4) Bei Personen, die in sog. **Sonderstatusverhältnissen** stehen (Beamte, Soldaten, Schüler, Strafgefangene), haben Regelungen im Bereich des Betriebsverhältnisses (z.B. innere Organisation einer Verwaltungsbehörde) keine Außenwirkung, es sei denn, sie griffen in Grundrechte der Betroffenen ein.

Bsp.: die Zensur von Briefen von Strafgefangenen, die Versagung von Erholungsurlaub von Soldaten, die Nichtversetzung eines Schülers

Soweit bei Beamten das Grundverhältnis zwischen Beamtem und Dienstherrn betroffen wird, haben Maßnahmen des Dienstherrn stets Außenwirkung

Bsp.: Versetzung, Beförderung, Disziplinarverfügung, Ernennung, Entlassung, jedoch nicht Umsetzung innerhalb einer Behörde, Änderung der Geschäftsverteilung, Weisungen in organisatorischer oder fachlicher Hinsicht

Die Abgrenzung kann im Einzelfall schwierig sein und beantwortet sich letztlich danach, ob der Betroffene in subjektiven Rechten betroffen wird.

Fälle zum Thema Verwaltungsakt

Der neue Dienstposten

A ist Kreisbeamter und nimmt Aufgaben der unteren Landwirtschaftsbehörde wahr. Am Ende des Monats legt ihm der Landrat eine Verfügung vor, die ihm aufgibt, ab dem 1. des folgenden Monats eine seinem Amt entsprechende Tätigkeit in der Ordnungswidrigkeitsbehörde wahrzunehmen. A will dagegen vorgehen. Kann er Anfechtungsklage erheben.

Lösung:

Voraussetzungen für die Anfechtungsklage wären:

Verwaltungsrechtsweg (§ 40 I VwGO und § 54 I BeamtStG).

Liegt ein Verwaltungsakt vor?

Maßnahme + einer Behörde + auf dem Gebiet des ö.R. + zur Regelung + eines Einzelfalles + mit unmittelbarer Außenwirkung?

Da A Beamter ist, steht er nicht außerhalb der Verwaltung. Deshalb kommt es darauf an, ob die Maßnahme ihn in seinem Grundverhältnis zum Dienstherrn betrifft oder nur eine organisatorische Maßnahme darstellt, die den A nicht in eigenen - subjektiven - Rechten tangiert. Hier ging es um eine Umsetzung innerhalb der Behörde, also um die Zuweisung eines neuen Dienstpostens, für den der A die Laufbahnbefähigung hat. Er wird also nicht in eigenen Rechten tangiert, auch weil der Dienstherr ihn nur amtsangemessen beschäftigen muss.

Damit scheidet die Annahme eines Verwaltungsaktes aus. A könnte nur eine allgemeine Leistungsklage erheben, weil Gegenstand ein schlicht-hoheitliches Handeln (Umsetzung) ist. Auch hierfür müsste er - wegen § 54 BeamtStG - ein Vorverfahren durchführen. Wegen der weiten Gestaltungs- und Organisationsspielräume des Behördenleiters dürfte eine solche Klage wenig aussichtsreich sein.

2.6 Arten von Verwaltungsakten

2.6.1 Verwaltungsakte können unterschieden werden

nach:

Arten:

- | | |
|--|---|
| 1. der Rechtswirkung für den Betroffenen bzw. den Adressaten | a) begünstigende Verwaltungsakte
b) belastende Verwaltungsakte
c) VAe mit Doppelwirkung
d) VAe mit Drittwirkung |
| 2. dem Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes | a) gestaltende Verwaltungsakte
- befehlende/verbotende VAe
- gestattende VAe
- privatrechtsgestaltende VAe
b) feststellende Verwaltungsakte |
| 3. der Beteiligung des Adressaten | a) einseitige Verwaltungsakte
b) mitwirkungsbedürftige VAe
- antragsbedürftige VAe
- zustimmungsbedürftige VAe |
| 4. der Beteiligung von Behörden | a) einstufige Verwaltungsakte
b) mehrstufige Verwaltungsakte |
| 5. der Geltungsdauer des Verwaltungsaktes | a) einmalige Verwaltungsakte
b) VAe mit Dauerwirkung |

beachte: mehrere Merkmale können zusammenfallen.

2.6.2 Im einzelnen:

1) nach der Rechtswirkung für den Betroffenen bzw. den Adressaten

- **begünstigende Verwaltungsakte**

Def: vgl. § 48 I 2 LVwVfG

Bsp.: BAföG, Aufforstungsgenehmigung, Baugenehmigung, Bewilligung von Subventionen

- **belastende Verwaltungsakte**

Def: Nachteile durch Einschränkung oder Aufhebung von Rechten, Verbote, Ablehnung eines Antrags auf Erlass eines begünstigenden Verwaltungsaktes

Bsp.: Verbot einer Versammlung, Nutzungsuntersagung, Ablehnung einer Baugenehmigung

- **Verwaltungsakte mit Doppelwirkung**

Def.: Verwaltungsakte mit begünstigendem und belastendem Inhalt

Bsp.: Genehmigung mit Auflagen; Genehmigung unter teilweiser Ablehnung des Antrags

- **Verwaltungsakte mit Drittwirkung**

Def.: Verwaltungsakt begünstigt den einen und belastet den anderen

Bsp.: Erteilung einer Baugenehmigung belastet möglicherweise den Nachbarn (der Dritte ist widerspruchsbefugt [§ 42 II VwGO analog]).

2) nach dem Inhalt der Regelung:

- **gestaltende Verwaltungsakte**

Sie gestalten die Rechtsstellung des Betroffenen um durch die **Begründung** (Genehmigung, Ernennung), **Änderung** (Beförderung, nachträgliche Befristung einer Erlaubnis) oder **Beseitigung** (Entlassung eines Beamten, Enteignung von Grundeigentum) **von Rechten** (oder Pflichten).

Zu den gestaltenden Verwaltungsakten gehören die

ge- oder verbietenden (sie verpflichten zu einem Tun, Dulden, Unterlassen), die **gestattenden** (Erlaubnis, Genehmigung, Bewilligung, Befreiung, Ausnahme) sowie die **privatrechtsgestaltenden** Verwaltungsakte

Bsp.: Gemeindliches Vorkaufsrecht, Bodenverkehrsgenehmigung (§ 19 BauGB), Überleitungsanzeige (§ 93 SGB XII), Zustimmung zur Kündigung von schwerbehinderten Menschen (§ 85 SGB IX).

- **feststellende Verwaltungsakte**

Sie konkretisieren die Eigenschaft einer Person oder Sache

Bsp.: Feststellung des Besoldungsdienstalters, der Vertriebeneneigenschaft, Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer

3) nach der Beteiligung des Adressaten

- **einseitige** Verwaltungsakte
- **mitwirkungsbedürftige** Verwaltungsakte

(antragsbedürftige bzw. zustimmungsbedürftige Verwaltungsakte)

z.B. Wohngeldbewilligung, Ernennung zum Beamten

4) nach der Beteiligung von Behörden

- einstufige Verwaltungsakte
- mehrstufige Verwaltungsakte

Einvernehmen, Zustimmung einer anderen Behörde bei mehrstufigen Verwaltungsakten

5) nach der Geltungsdauer des Verwaltungsaktes

- **einmalige** Verwaltungsakte

Diese Verwaltungsakte verbrauchen ihren Geltungsanspruch mit ihrem Vollzug

Bsp.: die Abbruchsanordnung mit dem Abbruch, die Bewilligung einer einmaligen Beihilfe mit deren Auszahlung usw.

- VAe mit **Dauerwirkung**

Die Regelung ist auf einen gewissen Zeitraum hin angelegt; die Berechtigung oder Verpflichtung ist von der Fortdauer der Geltung des Verwaltungsaktes abhängig

Bsp.: Sondernutzungs-, Fahrerlaubnis, Nutzungsgenehmigung (für Bauwerke)

3. Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten

3.1 Begriff der Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt

Eine Nebenbestimmung ist kein selbständiger VA, sondern eine zusätzliche Regelung zu einem (anderen) Verwaltungsakt (Hauptverwaltungsakt) im Sinne des § 36 II LVwVfG. Praktische Bedeutung kommt ihr idR nur bei begünstigenden Hauptverwaltungsakten zu ("**ja, aber**" statt "**nein**").

Keine Nebenbestimmung sind

- Inhaltsbestimmungen (Bestandteil der Regelung des Hauptverwaltungsaktes)
- Hinweise auf eine kraft Gesetzes bestehende Regelung (sog. Rechtsbedingung)

- Rechtsbehelfsbelehrungen
- Nebenregelungen (z.B. Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit, Androhung von Zwangsmitteln, Kostenentscheidung)

3.2 Arten von Nebenbestimmungen

Durch Nebenbestimmungen kann die innere Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes gesteuert werden, also die Frage, unter welchen Voraussetzungen von dem (idR begünstigenden) Verwaltungsakt Gebrauch gemacht werden kann bzw. wann oder unter welchen Voraussetzungen die Begünstigung wieder entfällt. Durch Nebenbestimmungen kann dem Adressaten aber auch neben der Begünstigung eine Handlungsverpflichtung auferlegt werden. Demgemäß wird in § 36 LVwVfG zwischen **unselbständigen** (II Nr. 1 bis 3) und **selbständigen** (Nr. 4 und 5) Nebenbestimmungen unterschieden.

3.2.1 Die unselbständigen Nebenbestimmungen ordnen keine eigene Rechtsfolge an, sondern verändern die Rechtsfolge des Hauptverwaltungsaktes, indem sie Eintritt oder Wegfall der Rechtsfolge vom Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängig machen (Bedingung).

die Rechtsfolge des Haupt-VA	Bedingungseintritt	Art des Bedingungseintritts:	
soll gelten	künftiges Ereignis	dessen Eintritt sicher ist	aufschiebende Bedingung
		dessen Eintritt unsicher ist	
soll wegfallen	künftiges Ereignis	dessen Eintritt sicher ist	auflösende Bedingung
		dessen Eintritt unsicher ist	
dto.	künftiges Datum	dto.	aufschiebende/ auflösende Befristung
soll wegfallen	künftiger Widerruf	dto.	Widerrufsvorbehalt

Beachte: Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Wirksamkeit des Verwaltungsaktes
 Der Widerrufsvorbehalt (Nr. 3) ist ein Sonderfall der auflösenden Bedingung. Hier fällt die Geltung des Hauptverwaltungsaktes erst mit dem künftigen Erlass eines Widerrufs-Verwaltungsaktes weg. Zweck ist es, ein Vertrauen auf den Bestand eines Verwaltungsaktes zu verhindern, damit der Verwaltungsakt später womöglich widerrufen werden kann (vgl. § 48 II Nr. 1 LVwVfG).

3.2.2 Die **selbständigen** Nebenbestimmungen ordnen eine selbständige Rechtsfolge an, indem sie den Hauptverwaltungsakt mit einem zusätzlichen selbständigen Verhaltensgebot (bei der **Auflage**) oder dem Vorbehalt eines späteren zusätzlichen Verhaltensgebotes (Auf-lagenvorbehalt) verbinden.

Die sog. modifizierende Auflage ist eine Inhaltsbestimmung, die das Beantragte "modifiziert", d.h. teilweise ablehnend oder verändert gewährt. Der Begriff ist irreführend und sollte ver-mieden werden!

3.3 Rechtsgrundlagen für Nebenbestimmungen

§ 36 LVwVfG unterscheiden zwischen Verwaltungsakten, auf die ein Anspruch besteht (= **gebundene VAe**) und **Ermessensakten**.

3.3.1 gebundene Verwaltungsakte:

Nebenbestimmungen sind grundsätzlich unzulässig, wenn auf den VA ein Anspruch besteht.

Ausnahmen (§ 36 I LVwVfG):

- wenn (spezialgesetzliche) Rechtsvorschriften ausdrücklich zum Erlaß von Nebenbestimmungen ermächtigen (aber nur bei qualifizierten Ermächtigungen, d.h. solchen, die die Tatbestandsvoraussetzungen für die Nebenbestimmungen näher regeln)

Bsp.: § 12 BImSchG

Die Bewilligung einer Prämie oder Beihilfe darf nur dann widerruflich erteilt werden, wenn dafür eine besondere gesetzliche Ermächtigungsgrundlage besteht (Gesetzvorbehalt)

- wenn durch die Nebenbestimmung die überhaupt erst die Genehmigungsvoraussetzungen geschaffen werden (Ermessensentscheidung!)

Bsp.: Eine Baugenehmigung müsste versagt werden, weil noch keine Baustatik vorliegt. Sie kann unter der aufschiebenden Bedingung erteilt werden, dass ein Statiknachweis vor Beginn der Bauarbeiten noch nachgereicht wird.

3.3.2 Ermessensakte

Nebenbestimmungen sind grundsätzlich zulässig, wenn der Erlaß des begünstigenden Verwaltungsaktes im behördlichen Ermessen steht (§ 36 II LVwVfG). Denn die Behörde könnte den Erlass des begünstigenden Verwaltungsaktes ganz verweigern, somit wird der Adressat durch die Begünstigung mit einer Nebenbestimmung weniger stark belastet.

3.4 Besondere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

Neben den allgemeinen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, die grundsätzlich für den gesamten VA einschließlich Nebenbestimmungen gelten, können sich besondere Anforderungen beim Erlass von Nebenbestimmungen ergeben.

z.B Anhörungsrecht und Begründungszwang, soweit Nebenbestimmungen belastende Zusätze zu begünstigenden Verwaltungsakten darstellen)

- Besondere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen: der Hauptverwaltungsakt darf nicht generell nebenbestimmungsfeindlich sein

Bsp.: Einbürgerung

- Nebenbestimmungen dürfen nicht durch spezialgesetzliche Vorschriften ausgeschlossen sein
- Nebenbestimmungen dürfen nicht dem Zweck des Hauptverwaltungsakts zuwiderlaufen, (§§ 36 III, 32 III LVwVfG), z.B. keine Störung des Gemeingebrauchs durch die Sondernutzung.

3.5 Rechtsschutz gegenüber Nebenbestimmungen

Die (isolierte) Anfechtung einer Nebenbestimmung (**Anfechtungsklage**) kommt nur in Betracht, wenn sie selbständig neben der Hauptbestimmung (dem Verwaltungsakt) steht. Das ist aber nur bei der normalen Auflage der Fall.

Alle anderen Nebenbestimmungen sind integrativer Bestandteil des Hauptverwaltungsaktes und teilen mit diesem ihr Schicksal. Richtige Klageart ist hier also die **Verpflichtungsklage** (ebenfalls nach Durchführung des Vorverfahrens, vgl. § 68 II VwGO) mit dem Ziel, eine weitergehende, nämlich nicht durch Nebenbestimmungen eingeschränkte, Begünstigung durch Verwaltungsakt zu erlangen.

3.6 Beispiele

(1.) *Die Baugenehmigung wird mit der Maßgabe erteilt, daß sie erlischt, wenn nicht innerhalb von 3 Jahren mit dem Bau begonnen wird. = Hinweis nach § 62 I LBO*

(2.) *Die Gaststättenerlaubnis wird mit der Maßgabe erteilt, daß eine zusätzliche Toilette eingebaut werden muß. = Auflage nach § 5 I Nr. 1 u 2 GastG (geb. Verwaltungshandeln)*

(3.) *Von der Baugenehmigung darf nur Gebrauch gemacht werden, wenn der Bauherr vor Baubeginn den Nachweis der Standsicherheit des Gebäudes durch Gutachten eines öffentlich vereidigten Sachverständigen gegenüber dem Bauamt erbringt. = aufschiebende Bedingung*

(4.) Die Baugenehmigung für den Geräteschuppen wird mit der Maßgabe erteilt, daß der Geräteschuppen im Einvernehmen mit den Naturschutzbeauftragten standortgerecht eingepflanzt wird. = Auflage

(5.) Die Sondernutzungserlaubnis für den Betrieb eines Kiosks wird erteilt. Dem Antragsteller ist es untersagt, andere Waren als Schnittblumen feilzubieten. = Auflage

(6.) Die Sondernutzungserlaubnis wird auf 5 Jahre jeweils für die Zeit vom 01.05. bis zum 30.09. erteilt. = aufschiebende und auflösende Befristung (Zeitraumbestimmung)

(7.) Die Erlaubnis zur Entnahme von Grundwasser wird bis zur max. Entnahmemenge von 50 l/sec. erteilt. Sie erlischt, wenn die höchstzulässige Entnahmemenge überschritten wird. = auflösende Bedingung)

(8.) Die Erlaubnis wird widerruflich erteilt. Sie ist auf 5 Jahre ab 01.04.1990 befristet. Sie erlischt, wenn sie nicht rechtzeitig verlängert wird. Weitere Anordnungen bleiben vorbehalten. (1. auflösende Befristung, 2. Hinweis, 3. Auflagen- bzw. Widerrufsvorbehalt).

4. Form und Inhalt des Verwaltungsakts

4.1 Form des Verwaltungsakts

4.1.1 Die "Form" des Verwaltungsakts betrifft die Frage, wie der Verwaltungsakt erlassen wird. Nach § 37 II LVwVfG besteht der Grundsatz der Formfreiheit, d.h. der Verwaltungsakt kann

- schriftlich
- mündlich
- durch Zeichen (vgl. § 36 StVO)
- konkludent (durch Gesten oder Handlungen)

erfolgen, soweit nicht ausnahmsweise eine besondere Form vorgeschrieben ist

z.B.: Anordnung der Schriftform nach § 58 I S. 2 LBO,

Urkundenform, § 8 II BeamStG,

Notwendigkeit einer schriftlichen Begründung nach § 39 I S. 1 LVwVfG

4.1.2 Inhalt des schriftlichen Verwaltungsaktes

Die Schriftform selbst ist in §§ 37 III, 39 LVwVfG geregelt. Der schriftlich zu erlassende Verwaltungsakt muss bestimmte Mindestinhalte aufweisen, außerdem sollte er bestimmte weitergehende Angaben enthalten:

zwingend:	zweckmäßig:
die erlassende Behörde, § 37 III	den Adressaten mit voller Anschrift
die eigentliche Regelung, § 37 I (Tenor, Verfügungssatz, § 41 IV)	
Sachverhalt (soweit der Entscheidung zugrunde gelegt, § 39 I)	
Rechtliche Begründung, § 39 I 1	Angabe der Rechtsgrundlagen, § 39 I 1 Subsumtion
Ermessenserwägungen, § 39 I 2	
	Rechtsbehelfsbelehrung, §§ 58, 68 ff. VwGO
Unterschrift, § 37 III	bei EDV-Bescheiden, entbehrlich, § 37 IV 1

4.1.3 Andere Formen des Verwaltungsakts:

Der Verwaltungsakt kann insbesondere mündlich erlassen werden, § 37 II 1 LVwVfG. Besteht in einem solchen Fall ein berechtigtes Interesse, so ist der mündliche Verwaltungsakt schriftlich zu bestätigen, § 37 II 2 LVwVfG. Ein solches Interesse besteht regelmäßig, wenn

- die Rechtslage unklar ist
- die Beteiligten sich über die Rechtmäßigkeit der Maßnahme streiten (Rechtsschutz)
- eine Kostenfolge, z.B. nach § 8 II PolG, droht.

4.2 Inhaltliche Bestimmtheit

Der Verwaltungsakt muss außerdem inhaltlich bestimmt sein, § 37 I LVwVfG. Das bedeutet, dass zumindest der Tenor (= Verfügungssatz) so formuliert sein muss, dass der davon Betroffene eindeutig den Inhalt der Regelung, also das erkennen kann, was gewollt oder gemeint ist. Da der (vollstreckungsfähige) Verwaltungsakt auch Grundlage für Vollstreckungsmaßnahmen darstellen kann, muss der Adressat genau wissen, durch welche Handlungen er die zwangsweise Durchsetzung des Verwaltungsaktes verhindern kann. Bsp.:

nicht ausreichend:

- Ihnen wird aufgegeben, die zur Vermeidung künftiger Lärmbelästigungen durch Ihren Betrieb erforderlichen Maßnahmen zu treffen. - Denn was "erforderliche Maßnahmen" sind, muss ja die Behörde erst regeln und damit konkret bestimmen.

Ausreichend?

- Ihnen wird aufgegeben, entweder das Notstromaggregat schalldicht einzukapseln oder das Aggregatgehäuse mit einer Schalldämmung nach DIN zu versehen. - Hier wird dem Adressaten die Auswahl unter zwei bestimmten Mitteln überlassen.

- Ihnen wird aufgegeben, entweder das Notstromaggregat schalldicht einzukapseln oder andere geeignete Maßnahmen zu treffen. - Hier liegt ein Grenzfall vor. Eine Handlungsalternative ist sicherlich hinreichend bestimmt, die andere aber nicht.

5. Die Bekanntgabe **des Verwaltungsaktes**

Der Verwaltungsakt wird erst mit seiner Bekanntgabe an den Adressaten wirksam (vgl. § 43 I S. 1 LVwVfG). Zuvor bleibt er ein Verwaltungsinternum, also ohne Außenwirkung.

5.1 Begriff der Bekanntgabe

Bekanntgabe ist die von der Behörde **gewollte** Unterrichtung des Adressaten bzw. Betroffenen über den Inhalt des Verwaltungsakts.

Die Bekanntgabe ist Voraussetzung dafür, dass

- der Verwaltungsakt wirksam wird (äußere Wirksamkeit), § 43 I LVwVfG
- die materielle Bestandskraft eintreten kann
- die Rechtsbehelfsfristen zu laufen beginnen können, § 70 VwGO

5.2 Form der Bekanntgabe

5.2.1 einfache Bekanntgabe

1) Die Bekanntgabe erfolgt formfrei (mündlich, durch Zeichen, schriftlich mit der Post etc.), wenn nicht gesetzlich eine bestimmte Form vorgeschrieben ist (vgl. § 1 III VwZG bzw. § 1 II LVwZG; z.B. § 73 III VwGO) oder die Behörde (nach pflichtgemäßem Verfahrensermessen) die förmliche Bekanntgabe veranlasst.

2) Bekanntgabezeitpunkt

Bei schriftlichen Verwaltungsakten kann der Zeitpunkt der Bekanntgabe fraglich oder strittig sein.

Analog § 130 BGB ist der Verwaltungsakt bekannt gegeben, sobald er dem Adressaten zugegangen ist.

Der Verwaltungsakt ist **zugegangen**, wenn er in den Machtbereich des Empfängers gelangt ist, so dass dieser unter normalen Umständen vom Inhalt des Verwaltungsakts Kenntnis erlangen kann (nicht erlangt haben muss).

Bei einfacher Übersendung durch die Post gilt der Verwaltungsakt am dritten Tage nach Aufgabe zur Post als zugegangen, wenn er nicht später zugegangen ist (vgl. § 41 II LVwVfG). Das gilt auch dann, wenn der Verwaltungsakt (nachweislich) früher zugegangen ist.

Bei dieser Drei-Tages-Fiktion spielt es keine Rolle, ob die Bekanntgabe auf einen Samstag, Sonntag oder Feiertag gefallen ist (kein: Ende einer Frist).

5.2.2 förmliche Bekanntgabe

Die förmliche Bekanntgabe erfolgt durch Zustellung. **Zustellung** ist eine nach bestimmten Regeln vorzunehmende Bekanntgabe des Verwaltungsakts mit der Maßgabe, dass die Umstände und der Zeitpunkt des Zugangs aus Beweisgründen beurkundet werden. Die maßgeblichen Regelungen dazu finden sich im Landesverwaltungsstellungsgesetz (LVwZG) und in der Zivilprozessordnung (ZPO), ein Widerspruchsbescheid muss jedoch nach dem Bundes-VwZG zugestellt werden (§ 73 III VwGO).

1) Überblick über **förmliche Zustellungen**:

Wer stellt zu:	Wie wird zugestellt?	§§
die Post	mit Postzustellungsurkunde	§ 3 LVwZG iVm §§ 177 - 182 ZPO
	mit Einschreibebrief	§ 4 LVwZG
die Behörde selbst	gegen Empfangsbekanntnis	§ 5 LVwZG
	durch öffentliche Zustellung	§ 11 LVwZG
die Auslandsvertretungen	durch Übergabe im Ausland	§ 10 LVwZG

2) Zustellung mit Postzustellungsurkunde

Die Zustellung richtet sich nach den §§ 177 bis 182 ZPO. Die Regelungen in §§ 10 - 13 des LVwZG - für den dort genannten Anwendungsbereich - sind diesen Vorschriften nachgebildet.

Die wichtigste Art der Zustellung ist diejenige mit Postzustellungsurkunde durch die Post.

- Der Zustellungsvorgang muss protokolliert werden, § 182 ZPO; vgl. auch § 3 II LVwZG. Die PZU ist hat die Beweiskraft einer öffentlichen Urkunde iSd § 418 ZPO, der Inhalt kann nur mit Vollbeweis widerlegt werden.
- Die Zustellung ist an den Adressaten zu bewirken, wo er angetroffen wird, § 179 ZPO. - Wenn der Adressat nicht angetroffen werden kann, so kann das Schreiben in der Wohnung/im Geschäftsraum hinterlassen werden, § 179 S. 2 ZPO. Andernfalls kann eine Ersatzzustellung vorgenommen werden.
- Zustellungen an mehr als eine Person müssen jeweils gesondert erfolgen; dies gilt auch bei Ehegatten, wenn der VA beiden bekannt zu geben ist (anders jetzt nach § 8a LVwZG geregelt).

2) Ersatzzustellung:

Ersatzzustellungen sind Zustellungen, die durch Übergabe an anderen Orten, an andere Personen oder durch Niederlegung bewirkt werden.

Ersatzzustellung in den Hausbriefkasten, § 180 ZPO

Ersatzzustellung durch Niederlegung, § 181 ZPO	beim örtlichen Amtsgericht, Abs. 1
	beim örtlichen Postamt, Abs. 2
	bei der Behörde, die zustellt, selbst, § 4 Abs. 3 S. 2 VwZG

5.2.3 Bsp: Empfangsbekanntnis

Absender:	Gz.:
Rechtsanwalt	
Empfangsbekanntnis nach § 5 Landesverwaltungsverfahrensgesetz	
Von (Name der Behörde) ist mir heute am	
in dem Verfahren	
() der Bescheid() die Genehmigung	() die Erlaubnis vom
zugestellt worden.	
Mit Unterschrift zurück an:	
	(...) , den (...)
(Anschrift der Behörde)	
	Unterschrift des Empfangsberechtigten

5.2.4 Heilung von Zustellungsmängeln, vgl. § 9 LVwZG

1) Zustellungsmangel

Ein Zustellungsmangel liegt vor, wenn

- die formgerechte Zustellung nicht nachweisbar ist oder
- zwingende (wichtige, dem Schutz des Adressaten dienende) Zustellungsvorschriften verletzt wurden

2) Heilung:

Die Heilung tritt ein, weil das Schriftstück dem Empfänger tatsächlich zugeht und der Zugang nachgewiesen wird, § 9 LVwZG.

6. Die Zusage

Durch eine Zusage verpflichtet sich eine Verwaltungsbehörde bindend zu einer künftigen Handlung.

Der Empfänger der Zusage erlangt hierdurch einen (einklagbaren) Rechtsanspruch auf die versprochene Handlung (also ein subjektives öffentliches Recht).

6.1 Begriff

Zusage ist der Oberbegriff und beinhaltet alle Arten von Handlungen (Tun, Dulden, Unterlassen).

Besteht die versprochene Handlung im Erlass eines Verwaltungsaktes, so spricht man von einer **Zusicherung**.

Rechtsgrundlage für die Zusage (einschließlich der Zusicherung) ist § 38 VwVfG.

6.2 Abgrenzungen

Nicht mit jeder Äußerung über künftiges Handeln kann oder will sich die Behörde auch zu ihrer Vornahme verpflichten. Sie Zusage muss deshalb abgegrenzt werden von

- der Inaussichtstellung eines künftigen Handelns:

Es handelt sich um eine bloße Ankündigung ohne Bindungsabsicht

Bei mündlichen Erklärungen fehlt wegen § 38 I S. 1 VwVfG immer der Bindungswille. Bei schriftlichen Erklärungen muss ausgelegt werden, was die Behörde nach dem objektiven Erklärungsgehalt gewollt hat.

- der Auskunft, vgl. § 25 LVwVfG

Eine Auskunft ist eine bloße Mitteilung über die Sach- oder Rechtslage.

Der Auskunftserteilung liegt keine Willensbildung bzw. Entscheidung über ihren Gegenstand zugrunde, es fehlt also insbesondere an einer Regelung.

- einem Vorbescheid, vgl. z.B. § 57 LBO, § 9 BImSchG

Der Vorbescheid ist ein Verwaltungsakt, der den Regelungsgegenstand (z.B. eine Genehmigung) nicht abschließend, sondern nur vorläufig oder teilweise regelt. Auch die vorläufigen Prämienbewilligungsbescheide, die unter dem Vorbehalt einer endgültigen Bescheidung stehen, gehören hierzu.

6.3 Rechtsnatur der Zusicherung

Die Zusage ist selbst ein Verwaltungsakt, denn sämtliche Merkmale des § 35 S. 1 VwVfG werden erfüllt, insbesondere wird durch das bindende Versprechen einer bestimmten künftigen Handlung eine rechtsgestaltende Regelung getroffen ("vorher/nachher-Vergleich").

Daraus folgt:

- § 38 II VwVfG (Verweis auf §§ 44 ff. VwVfG) hat nur klarstellende Funktion, denn diese Regelungen finden stets auf Verwaltungsakte Anwendung.
- § 38 Abs. 3 VwVfG modifiziert für die Zusage die Regelungen des § 49 II Nr. 3 und 4 VwVfG, die damit insoweit keine Bedeutung haben.

6.4 Form

Damit eine Zusage wirksam und somit auch bindend ist, muss sie gem. § 38 I S. 1 VwVfG schriftlich erfolgen (vgl. zur Schriftform § 37 III VwVfG). Eine mündliche Zusage ist unerheblich!

6.5 Zuständigkeit

Wirksamkeitsvoraussetzungen sind (außer der Schriftlichkeit) auch die örtliche und sachliche Zuständigkeit der Behörde für die zugesagte Handlung. Das liegt auf der Hand, denn keine (unzuständige) Behörde soll eine andere zu einer bestimmten Handlung verpflichten dürfen.

Das gilt auch innerbehördlich. Nach h.M. muss demnach auch der nach der Geschäftsverteilung zuständige "Amtswalter" die Zusage abgeben, d.h. er muss zur Abgabe dieses Versprechens auch "befugt" sein. Die fehlende innerbehördliche Zuständigkeit kann ein Indiz für den fehlenden Bindungswillen sein.

6.6 Verfahren

Die Zusage darf nicht nichtig sein (§ 44 VwVfG).

Eine schlicht rechtswidrige Zusage – z.B. bei Verletzung von Anhörungs- oder Beteiligungsrechten – bindet die Behörde wie ein sonst schlicht rechtswidrig Verwaltungsakt auch, vgl. § 38 I S. 3 VwVfG. Die Mängel sind aber in Anwendung der allgemeinen Vorschriften (vgl. nochmals § 38 II VwVfG) heilbar usw (vgl. §§ 45 - 47 LVwVfG).

6.7 Zusammenfassung

Ein Anspruch auf die Vornahme einer zugesagten Handlung besteht nur bei

- (1) formeller Rechtmäßigkeit der Zusage
 - (a) wirksam bekannt gegeben
 - (b) Schriftform eingehalten, § 38 Abs. 1 S. 1 VwVfG
 - (c) örtliche und sachliche Zuständigkeit beachtet
 - (d) innerbehördliche Befugnis
 - (e) Anhörung Dritter, Beteiligung von Behörden, § 38 Abs. 1 S. 3 VwVfG
- (2) materieller Rechtmäßigkeit der Zusage
 - (a) Abgabe eines
bindenden (nicht bloße Mitteilung, Auskunft)
Versprechens (Regelung)
das rechtmäßigerweise erfolgen kann
(sonst: Anwendung von § 48 VwVfG möglich)
 - (b) nach pflichtgemäßem Ermessen

Die Zusicherung ist wirksam,

- (1) wenn sie nicht nichtig ist (§ 38 Abs. 2 in Verbindung mit § 44 VwVfG)
- (2) wenn sie zwar fehlerhaft ist, aber keine Unwirksamkeit nach § 38 Abs. 1 S. 1 VwVfG vorliegt (Schriftform)
- (3) von dem befugten Bediensteten der zuständigen Behörde abgegeben wurde und
- (4) solange sie nicht nach §§ 48, 49 VwVfG aufgehoben worden ist.

Bei Änderung der Sachlage ist der ausdrückliche Widerruf nicht nötig, vgl, § 38 Abs. 3 VwVfG.