

Vorlesung „Allgemeines Verwaltungsrecht“

Wintersemester 2012/2013

A series of horizontal lines in teal and white, extending from the left edge of the slide and ending on the right. The lines vary in thickness and color, creating a modern, layered effect.

Wiederholung

Bedeutung des Verwaltungsakts für die Klausurbearbeitung (nur Zulässigkeit)

1. Verwaltungsrechtsweg
2. **Statthafte Klageart**
3. Klagebefugnis
4. **Vorverfahren**
5. **Frist**
6. Klagegegner
7. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Wiederholung

Tatbestandsmerkmale eines Verwaltungsakts

- (1) Behörde
- (2) Hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts
- (3) Maßnahme zur Regelung
- (4) Einzelfallregelung
- (5) Unmittelbare Außenwirkung

(1) Behörde

a) Begriff

Definition: Jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt; § 1 IV VwVfG, 2 LVwVfG

Frage: Welche Stellen nehmen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr?

Antwort: Alle Hoheitssubjekte, die Verwaltung im materiellen Sinne ausüben

<-> Verwaltung im organisatorischen Sinne

<-> Verwaltung im formellen Sinne

(1) Behörde

→ auch **Organe der Legislative, Regierung und Judikative** können Verwaltung im materiellen Sinne ausüben, sofern sie keine gesetzgebende, regierende oder rechtsprechende Tätigkeit wahrnehmen.

Exkurs: Wer kann Behörde sein?

Verwaltungsträger (i.d.R. jur. Personen des öff. R.):

- Träger von Rechten und Pflichten,
- mit Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben betraut
- rechtsfähig

Organ = Werkzeug des Verwaltungsträgers, handelt für Verwaltungsträger <-> Organverwalter: Menschen, die die dem Organ zugewiesenen Kompetenzen ausüben

Behörde = Organ der Verwaltung, das **nach außen** tätig wird

Merke = Behörden sind immer Verwaltungsorgane, aber nicht jedes Verwaltungsorgan ist eine Behörde

Amt = innerorganisatorischer Aufgabenbereich der Behörde; keine Außenzuständigkeit im Verhältnis zum Bürger

Exkurs: Wer kann Behörde sein?

Landesverwaltung Rheinland Pfalz



(1) Behörde

b) Zweck des Tatbestandsmerkmals

Abgrenzung zu Handlungen von
Privatpersonen

ABER Ausnahmen:

(1) Behörde hat Schein rechtmäßiger
Amtshandlung erweckt

Beispiel: Amtshandlung eines
Scheinbeamten (Beamtenernennung nichtig)

(1) Behörde

(2) Sonstige Mitwirkung an der Handlung des Privaten

Beispiel: Bedienstete einer Ausflugsstädte decken mit Zustimmung der Behörde ein Verkehrsschild ab

(3) Beliehene

Definition: Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, denen durch oder aufgrund von Gesetz die Wahrnehmung bestimmter Hoheitsaufgaben übertragen wurde

Beispiel: TÜV

(1) Behörde: Übung

Fall 1

Wegen der DB-Datenaffäre setzt der Bundestag einen Untersuchungsausschuss (UA) ein.

Dieser fasst einen Beschluss, wonach der Vorstandsvorsitzende V als Zeuge vernommen werden soll. V erscheint zum vorgegebenen Termin nicht, woraufhin der UA ein Ordnungsgeld verhängt.

Handelt der UA als Behörde?

(1) Behörde: Übung

Lösung

- **e. A.:** UA keine Behörde, da Teil des Parlaments; Art. 44 II 1 GG verweist auf StPO, daher eher gerichts- als behördenähnlich; keine ständige Organisation
- **h.M.:** Behördeneigenschaft des UA (+), da der UA bei der Beweiserhebung materiell eine Verwaltungstätigkeit ausübt, denn dem Bürger wird mit hoheitlichen Zwang ein bestimmtes Verhalten abverlangt

(1) Behörde: Übung

Fall 2

Der Außenminister der BRD erklärt in der UN-Vollversammlung, dass die BRD sich nicht an einem etwaigen UN-Einsatz im Irak beteiligen werde.

Handelt der Außenminister der BRD als Behörde?

Lösung:

Der Außenminister handelt hier nicht als Verwaltung im materiellen Sinne und damit nicht als Behörde

(2) Hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts

Zweck des Tatbestandsmerkmals: Abgrenzung zu bloß privatrechtlichem Handeln der Behörde

Beispiel: Behörde kauft Schreibmaterial

Anmerkung: Dieses Tatbestandsmerkmal wurde in der Klausurbearbeitung, sofern auch nach der Zulässigkeit einer Klage gefragt ist, schon zuvor im Rahmen der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs geprüft.

(2) Hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts: Übung

Fall 3:

Ein Polizeibeamter haut nach einem Streit mit seinem Nachbarn mit dem Polizeiknüppel auf diesen ein. Handelt es sich um eine hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts?

Lösung:

Nein, der Polizist handelt nicht in Vollzug öffentlich-rechtlicher Vorschriften.

(2) Hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts: Übung

Fall 4:

Als A zwecks Abholung eines neuen Personalausweises ins Rathaus geht, muss er feststellen, dass dieser noch gar nicht da ist, woraufhin er den zuständigen Beamten beschimpft. Der Behördenleiter spricht ein Hausverbot aus. A fragt sich, ob es sich um eine hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts handelt.

(2) Hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts: Übung

Lösung

Hausverbot kann privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur sein

Abgrenzungskriterium:

e.A. Zweck des Besuchs

h.M. Zweck des Hausverbots

Hier: Hausverbot dient der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Behörde, da Beschimpfungen Amtsbezug haben.

(2) Hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts: Übung

Fall 5:

Der Außenminister der BRD erklärt in der UN-Vollversammlung, dass die BRD sich nicht an einem etwaigen UN-Einsatz im Irak beteiligen werde. Handelt es sich um eine hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts?

Lösung:

nach h. M. versteht man das Merkmal „Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts“ als „auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts“ verstanden. Hier geht es aber um das Völkerrecht.

Anmerkung: Gleiches gilt für Verfassungsrecht.

(3) Maßnahme zur Regelung

Vorab: Es kommt nur darauf an, ob eine Regelung vorliegt

a) **Regelungsbegriff**

Anordnung, die auf die Setzung einer Rechtsfolge gerichtet ist

d.h.

- Begründung/Änderung/Aufhebung/
Feststellung von Rechten und Pflichten
- Ablehnung einer beantragten Amtshandlung

Merkmal: Einseitigkeit (im Unterschied zum öffentlich-rechtlichen Vertrag)

(3) Maßnahme zur Regelung

b) Abgrenzungen und Präzisierungen

aa) Realakte

Definition: Handlungen von Hoheitsträger, die auf einen **tatsächlichen** (nicht rechtlichen) Erfolg gerichtet sind.

Beispiel: Bau und Unterhaltung von Verkehrswegen, Unterrichtserteilung in der Schule, Fahrt mit dem Dienstfahrzeug

→ Realakte enthalten keine Regelung und sind daher keine Verwaltungsakte

(3) Maßnahme zur Regelung: Übung

Fall 6

A, der in der Nähe einer großen Zementfabrik wohnt, klagt neuerdings vermehrt über Kopfschmerzen. Da er diese in Zusammenhang mit den von der Zementfabrik ausgestoßenen Emissionen bringt, verlangt er Auskunft über Art und Umfang der Emissionen von der zuständigen Behörde nach § 3 I 1 UIG.

Lösung:

Die Auskunft selbst ist jedenfalls eine bloße Wissenserklärung, denn sie setzt keine Rechtsfolge, sondern enthält eine Mitteilung über **bestehende** tatsächliche oder rechtliche Umstände.

(3) Maßnahme zur Regelung: Übung

Aber: Es besteht die Möglichkeit, dass dem Realakt ein Verwaltungsakt **vorgeschaltet** ist.

e.A. Auskunft bleibt bloße Wissenserklärung.
Effektiver Rechtsschutz ist auch durch die allgemeine Leistungsklage möglich.

h.M. Es kommt darauf an:

- Geht es im Schwerpunkt nur um Auskunftserteilung → VA (-)
- Geht es im Schwerpunkt um die Frage, **ob** bzw. **in welchem Umfang** überhaupt eine Auskunft erteilt werden darf → VA (+)

(3) Maßnahme zur Regelung: Übung

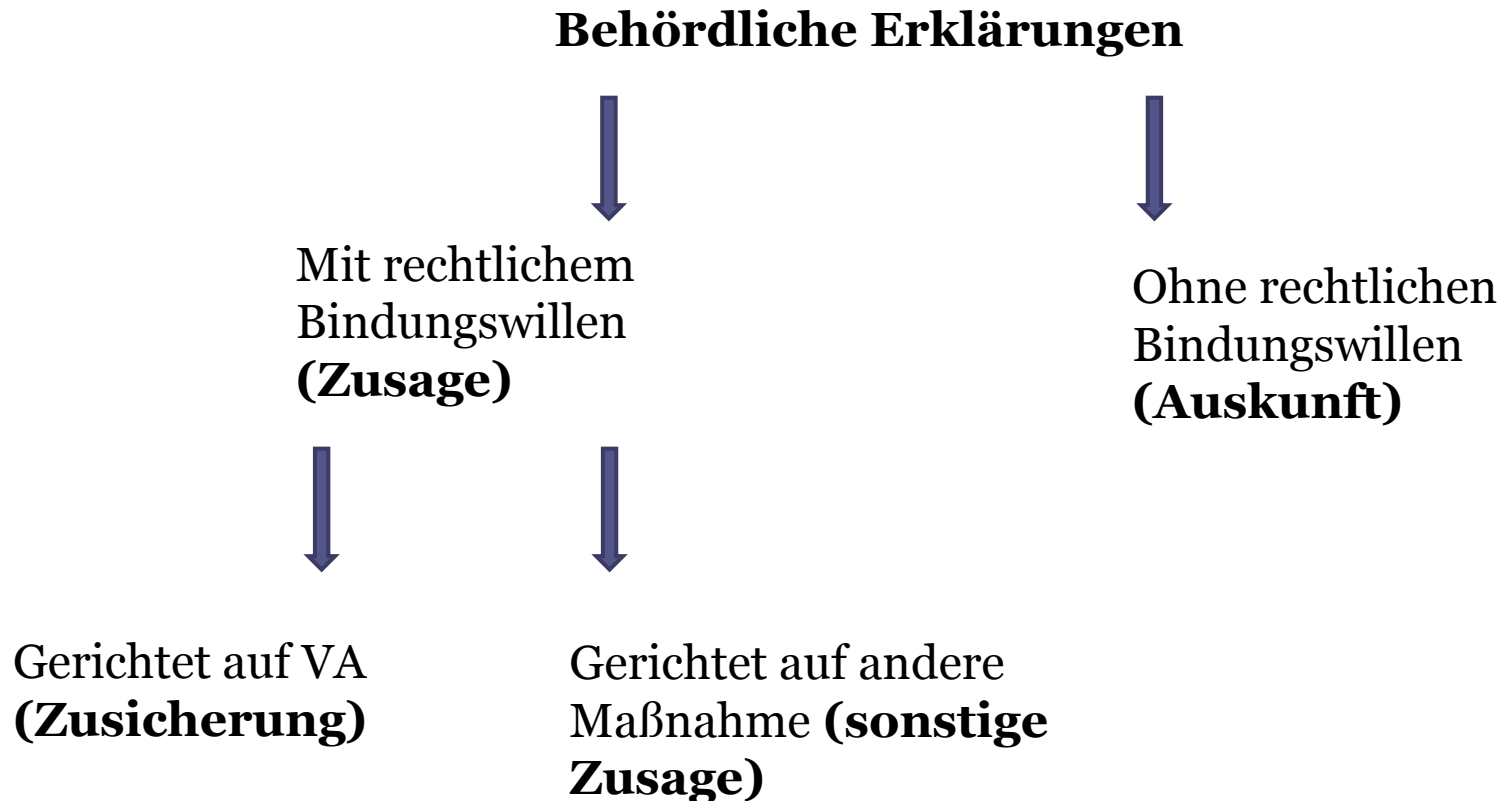
Anmerkung: Letzteres kommt **nicht** in Betracht, wenn eine Pflicht der Behörde zur Auskunftserteilung besteht (gebundene Entscheidung), es sei denn, dass die Behörde zusätzlich Versagungsgründe prüfen muss.

Hier: zwar gebundene Entscheidung, aber Behörde hat umfangreiche Ablehnungsgründe aus § 8 und 9 UIG zu prüfen.

→ VA (+)

(3) Maßnahme zur Regelung

bb) Zusage und Zusicherung



(3) Maßnahme zur Regelung

Problem: Rechtsnatur der **Zusage**

e.A. Zusage = kein VA

Arg: bloße Selbstverpflichtung der Behörde

Speziell für Zusicherung: Vorschriften für VA sind nur entsprechend anwendbar (§ 38 I VwVfG)

a.A. Zusage = VA

Arg: Behörde verpflichtet sich, etwas zu tun (RF) und begründet so eine Anwartschaft

Anmerkungen:

- Besondere Anforderungen des § 38 VwVfG beachten (Zusicherung als Unterfall der Zusage)
- § 38 VwVfG analog auf sonstige Zusagen (Str.)
- Spezialregelungen gehen § 38 VwVfG vor

(3) Maßnahme zur Regelung

cc) Unselbstständige Vorbereitungs- und Teilakte

Maßnahmen, die

- Eine Regelung lediglich vorbereiten sollen
- Erst zusammen mit anderen Maßnahmen eine Regelung darstellen

(3) Maßnahme zur Regelung: Übung

Fall 7

A hat in der **mündlichen Prüfung** des Ersten Juristischen Staatsexamens lediglich die Note „mangelhaft“ erzielt.

Er fragt sich, ob es sich hierbei um einen Verwaltungsakt handelt.

Lösung

Mitteilungen der Prüfungsbehörde über die Bewertung EINZELNER Prüfungsleistungen sind in der Regel keine Verwaltungsakte.

(3) Maßnahme zur Regelung: Übung

Arg: Einzelnoten haben **in der Regel** keine eigene rechtliche Bedeutung, sondern sind Grundlage der behördlichen Entscheidung über das Bestehen der Prüfung.

Hier: Mündliche Prüfung ist wie die schriftliche Prüfung nur Grundlage der Entscheidung der Behörde über das Bestehen des Ersten Juristischen Staatsexamens. Es handelt sich daher nicht um einen Verwaltungsakt.

(3) Maßnahme zur Regelung

dd) Vorbescheid

Definition: Entscheidung über einzelne Genehmigungsvoraussetzungen vorab

Beispiel: Bauvorbescheid

ee) Teilgenehmigung

Definition: Entscheidung über einen realen Teil des beantragten Gesamtprojekts

Beispiel: § 73 LBauO

(3) Maßnahme zur Regelung

ee) Vorläufiger und vorsorglicher Verwaltungsakt

Vorläufiger VA

Besonderheit: VA unter Vorbehalt

Vorsorglicher VA

Besonderheit: VA unter dem besonderen Vorbehalt, dass eine seiner Voraussetzungen durch eine andere Behörde festgestellt wird
→ Trifft schon eine abschließende Regelung

(3) Maßnahme zur Regelung: Übung

Fall 8

B hat staatliche Beihilfen für die Verwendung von Magermilch zu Futterzwecken beantragt. Hierauf erhält er folgenden Bescheid: „Auf Ihren Antrag werden Ihnen vorläufig 85.000 € bewilligt. Der Betrag wird vorläufig ausgezahlt unter dem ausdrücklichen Vorbehalt des Ergebnisses der bei Ihnen noch durchzuführenden Betriebsprüfung.“ Enthält der Bescheid eine Regelung?

(3) Maßnahme zur Regelung: Übung

Lösung

Hier: Vorläufiger VA

Hier erfolgt die Bewilligung nicht endgültig, sondern nur unter dem Vorbehalt der endgültigen Entscheidung, was gleichwohl einen VA darstellt; der Regelungsgehalt eines solchen VA besteht darin, dass der Begünstigte den empfangenen Betrag nur vorläufig bis zum Erlass der endgültigen Entscheidung behalten darf.

(3) Maßnahme zur Regelung

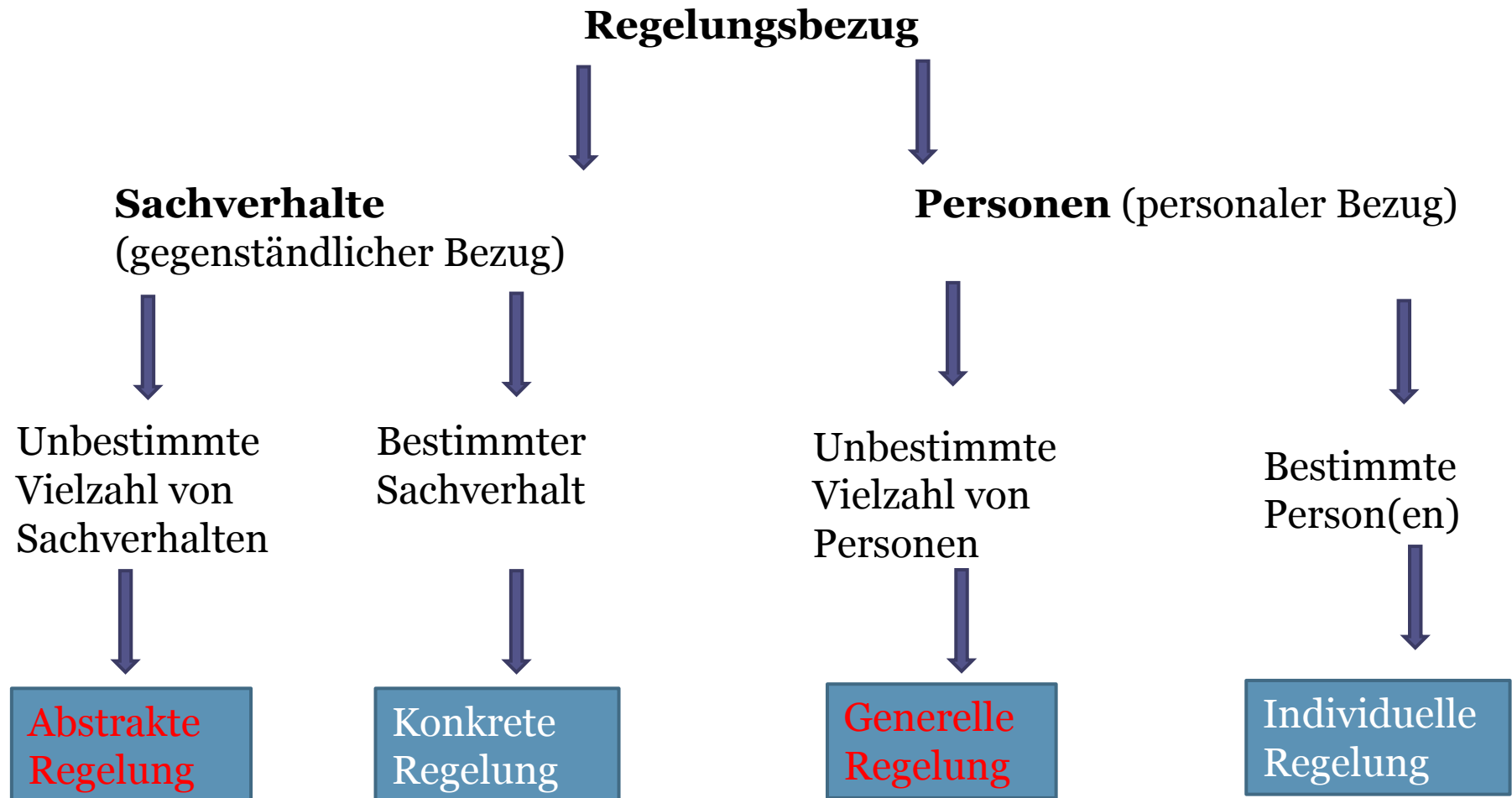
ff) Rechtserhebliche öffentlich-rechtliche Willenserklärungen ohne Anordnungscharakter

VA (-)

Beispiel: Aufrechnungserklärung

(4) Einzelfallregelung

Sinn: Abgrenzung zur Rechtsnorm



(4) Einzelfallregelung

Konkret-generelle Regelung = Allgemeinverfügung

Unterscheide:

(1) Personenbezogene Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 Var. 1 VwVfG)

Beispiel: Verbot einer geplanten Demonstration

(2) Sachbezogene (dingliche) Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 Var. 2 VwVfG)

Beispiel: Straßenrechtliche Widmung

(3) Benutzungsbezogene Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 Var. 3 VwVfG)

Beispiel: Benutzungsregeln für z.B. Museen, Verkehrszeichen

(4) Einzelfallregelung

Problem: abstrakt-individuelle Regelungen?

Beispiel: Anordnung an den Bürger bei Glatteis zu streuen

→ Behandlung als Sonderfall der konkret-individuellen Regelung

(5) Unmittelbare Außenwirkung

a) Charakterisierung

Sinn: Unterscheidung zwischen administrativem Innen- und Außenrecht

→ Unmittelbare Rechtswirkungen außerhalb des verwaltungsinternen Bereichs

b) Abgrenzung und Präzisierungen

aa) Verwaltungsvorschriften und innerdienstliche Weisungen

Problem: Anordnung, die ein Beamter von seinem Vorgesetzten erhält

Abgrenzung: Beamter betroffen in

- Amtlicher Hinsicht (austauschbares Glied der Verw.)
- Persönlicher Hinsicht (eigene Rechte und Pflichten)

(5) Unmittelbare Außenwirkung: Übung

Fall 9

Der als „Säufer“ bekannte Polizeibeamte P erhält nach langjährigem Dienst einen Bescheid, durch den ihm ein absolutes und generelles Alkoholverbot erteilt wird. P fragt sich, ob dieser Bescheid unmittelbare Außenwirkung hat.

Lösung:

- Zunächst Feststellung des Sonderrechtsverhältnisses
- Das Alkoholverbot ist hier nicht nur auf den Dienst beschränkt → betrifft P in eigenen Rechten

(5) Unmittelbare Außenwirkung

bb) Mehrstufiger VA

Problem: Differenzierung zwischen

- Benehmen
- Einvernehmen

↳ Dann ist zu prüfen, ob es sich hierbei um einen gesonderten VA handelt.

Kriterien:

- Selbstständige/ ausschließliche Prüfung best. Gesichtspunkte (separate Prüfungszuständigkeit)
- Prüfung derselben Gesichtspunkte (kongruente Prüfungszuständigkeit)

(5) Unmittelbare Außenwirkung

cc) Organisationsakte

Begriff: hoheitliche Maßnahmen, die organisatorische Verhältnisse der öffentlichen Verwaltung betreffen.

Verschiedene Rechtsformen möglich

Hier Relevant: Abgrenzung: VA <-> verwaltungsinterne Maßnahme

Abgrenzungskriterium: Eingriff in den Rechtskreis außenstehender Dritter

Beispiele:

(1) Schulschließung?

→ VA (+)

(2) Auflösung einer Schulklasse und Verteilung der Schüler auf Parallelklassen?

→ VA (-)

(5) Unmittelbare Außenwirkung

dd) Verwaltungsakte gegenüber Verwaltungsträgern

Behörde der unmittelbaren Staatsverwaltung erlässt eine behördliche Maßnahme gegenüber einer Institution der mittelbaren Staatsverwaltung

Abgrenzungskriterium:

Ist der betroffene Verwaltungsträger mit eigenen Rechten gegenüber der Behörde ausgestattet?

(5) Unmittelbare Außenwirkung: Übung

Fall 10

Die ADD beanstandet den Stadtratsbeschluss der kreisfreien Stadt T, mit der dem Q sein Stadtratsmandat entzogen wurde. Handelt es sich bei der Beanstandung um einen VA?

Lösung:

Problematisch ist das Kriterium der Außenwirkung

Abgrenzungskriterium:

Selbstverwaltungsrecht?

Art der von der Gemeinde wahrgenommenen Aufgabe

Abschlussfall

Sachverhalt (nachgebildet BVerwGE 12, 87)

1952 traten in einigen Städten Typhuserkrankungen auf. Es besteht die Gefahr einer Epidemie. Die zuständige Behörde ermittelte Endiviensalat als Auslöser, woraufhin das Innenministerium des betroffenen Bundeslandes eine Anordnung erließ, mit der es sowohl den Groß- als auch der Einzelhandel mit Endiviensalat untersagte. Die Anordnung wurde durch Rundfunk und Presse bekannt gemacht.

Großhändler A ist sauer und möchte gegen die Untersagung mit der Anfechtungsklage vorgehen. Er fragt sich, ob die Voraussetzungen des § 42 I VwGO gegeben sind.

Vorüberlegung

- Im Unterschied zu den meisten Klausurfällen ist hier nicht nach den Erfolgsaussichten einer Klage gefragt, sondern es geht nur um eine einzelne Fragestellung
- § 42 I VwGO bestimmt, dass mit der Anfechtungsklage die Aufhebung eines Verwaltungsakts begehrt werden kann
- Es kommt also darauf an, ob es sich bei der Untersagung des Innenministeriums um einen VA handelt

Lösung

(1) Behörde

- Problem: Ministerium als Regierung
- Ministerium kann auch Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, da hier auf Verwaltung im materiellen Sinne abzustellen ist

(2) Hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts

Hier der Fall, da kein privatrechtliches Handeln des Ministeriums in Betracht kommt

Lösung

(3) Maßnahme zur Regelung

- Definition: Anordnung, die auf die Setzung einer Rechtsfolge gerichtet ist
- Untersagung bedeutet ein Verbot, Endiviensalat weiterzuverkaufen. Das Verbot ist die Rechtsfolge, die durch das Innenministerium gesetzt wurde, sodass eine Regelung vorliegt

Lösung

(4) Einzelfallregelung

- Problematisch könnte das Kriterium der Einzelfallregelung sein.
- 2 Abgrenzungskriterien zu Rechtsnormen möglich
 - Personenkreis (individuelle/generelle Regelung)
 - Geregelter Sachverhalt (Konkrete/abstrakte Regelung)
- 35 S. 2 VwVfG umfasst ausdrücklich adressatenbezogene, sachbezogene und benutzungsregelnde Allgemeinverfügungen
→ Keine Einzelfall ist nur die abstrakt-generelle Regelung

Lösung

Hier:

- Pro Rechtsnorm: unbestimmte Anzahl von Groß- und Einzelhändlern (Personenkreis); unbestimmte Anzahl von Verkaufsvorgängen (Sachverhalt)
- Aber: pro Allgemeinverfügung:
 - Hier geht es um einzelnes Vorkommnis (Gefahr durch Endiviensalat) d.h. es gibt einen konkreten Bezug und eine zeitliche Begrenzung
 - Adressatenkreis nach Gattungsmerkmalen bestimmt (Groß- und Einzelhändler im Bundesland (regionale Ausbreitung der Epedimie))

Lösung

(5) Außenwirkung

Die Untersagung löst auch unmittelbare Rechtswirkungen aus.

Ergebnis:

Verwaltungsakt (+)

Voraussetzung von § 42 VwGO (+)