



# **Allgemeines Verwaltungsrecht**

**Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M.**

**WS 2021/2022**

# Gliederung

- **A. Grundlagen**
- **B. Die Rechtsformen des Verwaltungshandelns**
  - I. Überblick
  - II. Der Verwaltungsakt
  - III. Die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage
  - IV. Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt
  - V. Die isolierte Anfechtung von Nebenbestimmungen
  - **VI. Der fehlerhafte Verwaltungsakt** ←
  - VII. Bestandskraft, Widerruf und Rücknahme von Verwaltungsakten
  - VIII. Die Zusicherung
  - IX. Die Rechtsverordnung
  - X. Der Realakt und das informelle Verwaltungshandeln
  - XI. Die allgemeine Leistungsklage und die Unterlassungsklage
  - XII. Der verwaltungsrechtliche Vertrag
  - XIII. Verwaltung in Privatrechtsform
- **C. Das Verwaltungsverfahren**
- **D. Das Verwaltungsrechtsverhältnis**

# 1. Grundsätzliches I

Zu unterscheiden sind für sämtliche Staatsakte drei Prüfungsebenen:

- **Formelle Gesetzesverstöße**
- **Materielle Gesetzesverstöße**
- **Rechtsfolgen von Gesetzesverstößen**

# 1. Grundsätzliches II

## Rechtsfolgen von Gesetzesverstößen:

- **Rechtssatz:** traditionelles Nichtigkeitsdogma
- **Verwaltungsakt:** differenzierte Rechtsfolgen
  - Regelfolge: **Aufhebbarkeit bis zur Bestandskraft**
  - **Unbeachtlichkeit** nach § 46 VwVfG
  - Berichtigung **offenbarer Unrichtigkeiten** § 42 VwVfG
  - **Heilbarkeit** nach § 45 VwVfG
  - **Nichtigkeit** des Verwaltungsakts gem. § 44 VwVfG

# 1. Grundsätzliches III

## Nichtigkeit des Verwaltungsaktes § 44 VwVfG

- **Positivkatalog** des § 44 Abs. 2 VwVfG
- **Negativkatalog** des § 44 Abs. 3 VwVfG
- **Generalklausel** des § 44 Abs. 1 VwVfG: Kombination aus **Evidenztheorie** und **Schweretheorie**
- **Teilnichtigkeit** des § 44 Abs. 4 VwVfG
- **Rechtsfolgen** nach § 44 Abs. 5 VwVfG

## 2. Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit von VAen I

### a) Verstöße gegen formelle Anforderungen I

Formelle Anforderungen: Örtliche und sachliche Zuständigkeit, Einhaltung der Verfahrensvorschriften und der vorgeschriebenen Form

#### Denkbare Rechtsfolgen sind:

- Nichtigkeit: § 44 VwVfG
- Heilbarkeit: § 45 VwVfG
- Unerheblichkeit: § 46 VwVfG
- Umdeutung: § 47 VwVfG

## 2. Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit von VAen II

### a) Verstöße gegen formelle Anforderungen II

#### aa) Die **örtliche Zuständigkeit**

- Rechtsfolge: Grundsätzlich keine Nichtigkeit, vgl. § 44 III Nr. 1 VwVfG.

#### bb) Die **sachliche Zuständigkeit**

- Nichtigkeit nur bei sog. absoluten Zuständigkeitsfehlern
- bloße Aufhebbarkeit bei sog. relativen Zuständigkeitsfehlern

#### cc) **Formvorschriften**

- Vgl. § 44 II Nr. 2 VwVfG und § 44 II Nr. 1 VwVfG

## 2. Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit von VAen III

### a) Verstöße gegen formelle Anforderungen III

#### dd) Verfahrensfehler

(1) Gewährung rechtlichen Gehörs (§ 28 I VwVfG)

- Nachholung der Anhörung: § 45 I Nr. 3 VwVfG
- vgl. auch § 46 VwVfG

(2) Befangenheit (§ 20 I Nr. 1 VwVfG)

(3) Mitwirkung einer anderen Behörde

- § 44 III Nr. 4 VwVfG



# 2. Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit von VAen IV

## b) Inhaltliche Mängel I

aa) Anwendung unlauterer Mittel durch die Beteiligten

bb) Inhaltliche Mängel tatsächlicher Art

- § 44 II Nr. 4 VwVfG

cc) Inhaltliche Mängel rechtlicher Art

(1) Gesetzlosigkeit

(2) Gesetzeswidrigkeit

# 2. Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit von VAen V

## b) Inhaltliche Mängel II

### dd) Rechtswidrigkeit von Ermessensentscheidungen

- Abgrenzung zur Zweckmäßigkeit
- Rechtswidrigkeit:
  - Ermessensüberschreitung
  - Ermessensunterschreitung
  - Ermessensfehlgebrauch / -missbrauch
- § 114 VwGO, § 40 VwVfG
- Ermessensreduzierung

## 2. Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit von VAen VI

### b) Inhaltliche Mängel III

ee) Rechtsfehler bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum

Gerichtsfreier Beurteilungsspielraum nur in wenigen Ausnahmefällen anerkannt (siehe Punkt A.V.):

- pädagogisch-wissenschaftliche Werturteile
- dienstliche Beurteilungen von Beamten durch den Vorgesetzten
- wertende Entscheidungen einer Kollegialbehörde

# 3. Die Nichtigkeitsfeststellungsklage

- 3. Variante der Feststellungsklage, § 43 Abs. 1 VwGO
- Sie ist statthaft, wenn Kläger die Feststellung der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts begehrt.
- Die Subsidiarität der Feststellungsklage gilt hier nicht (§ 43 Abs. 2 S. 2 VwGO).
- Grundsätzlich ist weder ein Vorverfahren erforderlich noch eine Klagefrist zu beachten.
- Indes ist nach allg. Grundsätzen Verwirkung möglich.
- Die Anfechtungsklage gegen einen nichtigen Verwaltungsakt wird durch das Gericht ggf. umgedeutet.

# 3. Die Nichtigkeitsfeststellungsklage - Klagebefugnis

- Das durch die Rechtsprechung postulierte Erfordernis ist bei anderen Arten der Feststellungsklage umstritten, bei der Nichtigkeitsfeststellungsklage indes unstrittig
- § 42 Abs. 2 VwGO ist analog anzuwenden (so etwa BVerwG, NJW 1982, 2205).

# 3. Die Nichtigkeitsfeststellungsklage - Feststellungsinteresse

- Notwendig ist zudem ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Nichtigkeit des Verwaltungsakts.
- Berechtigtes Interesse schließt ein rechtliches Interesse an der Feststellung mit ein, geht aber weiter.
- Hinreichend ist jedes nach Lage des Falles anzuerkennende schutzwürdige Interesse, sei es rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art.

# 4. Die Heilung von VAen und weitere Formen der Fehlerbehebung

**Offenbare Unrichtigkeiten:** nach § 42 VwVfG  
jederzeitige Berichtigungsmöglichkeit

**Heilbarkeit** des Verwaltungsaktes § 45 VwVfG

- Beschränkung auf **Verfahrensfehler**
- **Nachschieben** von **Gründen § 114 S. 2 VwGO**
- Möglichkeit Heilung **im Rechtsmittelverfahren**  
nach Abs. 2: → Verfassungsrechtlich umstritten

# 5. Die Unbeachtlichkeit von Fehlern

**Unbeachtlichkeit** von formellen Fehlern, § 46  
VwVfG

- **Gebundene Verwaltungsakte**
- **Ermessensverwaltungsakte:** Maßstab ist die **konkrete Möglichkeit** einer abweichenden Entscheidung



# 6. Die Umdeutung von VAen

Voraussetzungen der Umdeutung nach § 47 VwVfG:

- Fehlerhaftigkeit des VA
- Gleiche Zielrichtung von ursprünglicher und neuer Regelung
- Kein Widerspruch der neuen Regelung zur erkennbaren Behördenabsicht
- Keine ungünstigeren Rechtsfolgen für den Bürger
- Rücknehmbarkeit des Ursprungs-VA
- Grds. keine Umdeutung von gebundenem VA in Ermessens-VA
- Anhörung bei behördlicher Umdeutung