



Allgemeines Verwaltungsrecht

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

WS 2022/23

Gliederung

A. Grundlagen

B. Die Rechtsformen des Verwaltungshandelns

C. Das *Verwaltungsverfahren* ←

- I. Das allgemeine *Verwaltungsverfahren* zum Erlass eines Verwaltungsakts
- II. Das förmliche Verfahren
- III. Das Planfeststellungsverfahren
- IV. Das Widerspruchsverfahren
- V. Die Aufwertung des Verfahrensrechts im Zuge der Europäisierung

D. Das *Verwaltungsrechtsverhältnis*

E. Der *Verwaltungsprozess*

F. Das *Staatshaftungsrecht im Überblick*

C. Das Verwaltungsverfahren

I. Das allgemeine Verwaltungsverfahren

- Enger **Begriff** des Verwaltungsverfahrens, § 9 VwVfG
- Beginnt mit **Antrag** oder Verfahrenspflicht, § 22
- Grundsatz der **Nichtförmlichkeit**, § 10
- Ausgeschlossene Personen und Befangenheit, §§ 20 f.
- Beteiligte § 13
- **Untersuchungsgrundsatz**, § 24
- **Beratung**, Auskunft, § 25
- **Anhörung**, § 28
- Akteneinsicht und Geheimhaltung, § 29 f.

C. Das Verwaltungsverfahren

II. Das förmliche Verwaltungsverfahren

- Geregelt in den §§ 63-71 VwVfG
- Findet statt, wenn gesetzlich angeordnet, § 63 Abs. 1
- Praktische **Bedeutung** eher **gering**
- Erfasst vor allem Verwaltungsverfahren mit besonderem Grundrechtsbezug, z.B. Enteignungsverfahren
- Das Verfahren ist in manchen Punkten **gerichtsähnlich** ausgestaltet.

C. Das Verwaltungsverfahren

III. Planfeststellungsverfahren

1. Bedeutung und Anwendungsbereich

- Geregelt in den §§ 72 ff. VwVfG
- Erfasst vor allem Großanlagen und **Infrastruktur**

2. Besonderheiten des Verfahrens

Vgl. § 73 VwVfG: **Massenverfahren** mit Erörterungstermin

3. Der Planfeststellungsbeschluss (§§ 74, 75 VwVfG)

- Ein Verwaltungsakt i.S.v. § 35 VwVfG
- § 75 I S. 1 VwVfG: **formelle Konzentrationswirkung**
- § 75 I S. 2: Umfassende **privatrechtsgestaltende** Wirkung
- § 75 II: **Duldungswirkung**

C. Das Verwaltungsverfahren

IV. Das Widerspruchsverfahren

- Der absolutistische Staat überprüfte seine Verwaltungsentscheidungen selbst
- Beibehaltung als **Vorverfahren** zum eigentlichen Gerichtsverfahren (Voraussetzung zur Klageerhebung)
- Möglichkeit der Behörde ihre eigene Entscheidung zur **revidieren**

Funktionen

- **Rechtsschutz** des Bürgers (zusätzliche Rechtsschutzinstanz)
- **Selbstkontrolle** der Verwaltung (internes Überdenken der Entscheidung)
- **Entlastung** der Gerichte (sofern Behörde dem Widerspruch stattgibt)

Abschaffung des Widerspruchsverfahrens?

- Kontroverse Frage, unterschiedlich beantwortet in den Bundesländern
- In NRW: § 110 JustG NRW, weitgehende (aber nicht gänzliche!) **Abschaffung**
- Auf Bundesebene regelmäßig weiter erforderlich

Gesetzgebungskompetenz

- **Problematisch**, da Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zwar dem Bund das Gesetzgebungsrecht für das gerichtliche Verfahren, Art. 84 Abs. 1 GG den Ländern aber für das Verwaltungsverfahren bei Ausführung von Bundesgesetzen zuordnet.
- Die VwGO bindet den Widerspruch als **Voraussetzung für eine Klage** in den prozessualen Gesamtkontext ein. Die Praxis hat dies akzeptiert.

Aufbau

1. Zulässigkeit

- a) Streitigkeit, für die der Verwaltungsrechtsweg eröffnet wäre (§ 40 Abs. 1 S. 1 VwGO analog)
- b) Statthaftigkeit des Widerspruchs, § 68 VwGO
 - Maßgeblich ist die einschlägige Klageart
 - § 68 Abs. 1 und 2 VwGO nur bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen
 - Beachte Ausnahmen von § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO

Aufbau

1. Zulässigkeit

c) **Widerspruchsbefugnis**, § 42 Abs. 2 VwGO analog

d) Form und Frist, § 70 und §§ 57 ff. VwGO

e) Beteiligten- und Handlungsfähigkeit, §§ 79, 11 VwVfG

2. Begründetheit

Der Widerspruch ist begründet, wenn der angegriffene VA rechtswidrig oder zweckwidrig (→ VA mit Ermessensspielraum) ist und der Beschwerdeführer in seinen Rechten verletzt oder (bei Zweckwidrigkeit) beeinträchtigt ist, §§ 68 Abs. 1, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO

Begründetheit

Beim Anfechtungswiderspruch:

- 1) Rechtswidrigkeit oder Unzweckmäßigkeit des Verwaltungsakts
- 2) Verletzung in eigenen Rechten

Bei Verpflichtungswiderspruch

- 1) Nichterlass des Verwaltungsakts ist rechtswidrig oder unzweckmäßig?
- 2) Anspruch des Beschwerdeführers auf Erlass des Verwaltungsakts

Reformatio in peius (Verböserung)

Die Zulässigkeit der *reformatio in peius* im Widerspruchsverfahren ist eine klassische **Streitfrage**.

§ 79 Abs. 2 VwGO regelt allein die prozessualen Folgen der Verböserung, nicht deren Zulässigkeit.

Nach einer Mindermeinung verstößt die Verböserung gegen den **Vertrauensschutz** des Bürgers.

Das *BVerwG* hält das Vertrauen des Widerspruchsführers in den Erhalt des angegriffenen Verwaltungsakts regelmäßig nicht für schutzwürdig. Handelt die Ausgangsbehörde oder übt die Widerspruchsbehörde auch die Fachaufsicht aus, ist die Verböserung **im Regelfall zulässig** (*BVerwG*, NVwZ 1987, 215 f.).

Anschließende Anfechtungsklage

Gegenstand einer nachfolgenden Anfechtungsklage ist der angegriffene Verwaltungsakt in **Gestalt des Widerspruchsbescheides** (§ 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO)

Ausnahme: **Untätigkeitsklage** nach § 75 VwGO

C. Das Verwaltungsverfahren

V. Die Aufwertung des Verfahrensrechts im Zuge der Europäisierung

Die Rechtsprechung betont bereits länger die **grundrechtliche Dimension** des Verwaltungsverfahrens, vgl. besonders *BVerfGE* 53, 30, LS 4 – Mülheim-Kärlich

Der Gesetzgeber hingegen folgt der Vorstellung einer „**dienenden Funktion**“. Vgl. daher die Relativierung der Fehlerfolgen in § 45 und 46 VwVfG und in § 44a VwGO.

Vgl. aber bereits *BVerwG*, NVwZ-RR 1997, 663, 664, wonach § 44a VwGO nur bei Verfahrenshandlungen zur Anwendung kommt, gegen die „der Betroffene im späteren Verfahren hinreichend effektiven Rechtsschutz zu erlangen vermag.“