Allgemeines Verwaltungsrecht

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

WS 2024/25

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.“