

Prof. Dr. Katharina Gräfin von Schlieffen

# **BA Politik und Organisation (Politics and Organization) Modul 2.3: Rechtliche Grundlagen**

**Kurseinheit 4:  
Allgemeines Verwaltungsrecht**

Fakultät für  
**Kultur- und  
Sozialwissen-  
schaften**

---

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m<sup>2</sup>, weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

# Inhaltsverzeichnis

Zehnter Vorlesungsabschnitt: Formelle Anforderungen an behördliches Handeln .....	1
1. Formelle Voraussetzungen im Einzelnen .....	1
2. Zuständigkeit.....	2
a) Wiederholung: Verbandskompetenz, Zuständigkeitsarten.....	2
b) Vertiefung: Örtliche Zuständigkeit .....	3
c) Vertiefung: Sachliche Zuständigkeit .....	5
3. Verfahren .....	6
a) Das nichtförmliche Verwaltungsverfahren.....	7
aa) Beginn und Ende des Verfahrens .....	8
bb) Beteiligungsfähigkeit .....	9
cc) Konkrete Beteiligung.....	11
dd) Handlungsfähigkeit.....	11
ee) Vertretung.....	12
ff) Ausgeschlossene Personen.....	13
gg) Verfahrensrechte der Beteiligten.....	15
(1) Beratungs- und Auskunftsrecht .....	15
(2) Akteneinsicht.....	19
(3) Verfahrensunabhängiger Informationszugang .....	22
(4) Anhörungsrecht.....	25
Exkurs: präventive Verbote mit Erlaubnisvorbehalt und repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt .....	26
(5) Recht auf Geheimhaltung .....	32
hh) Zusammenspiel der Vorschriften des nichtförmlichen Verfahrens und der besonderen Verfahren .....	33
b) Das förmliche Verwaltungsverfahren.....	34
c) Das Planfeststellungsverfahren .....	36
d) Verfahren über eine einheitliche Stelle.....	40
e) Das Rechtsbehelfsverfahren .....	42
4. Form.....	43
a) Grundsatz der Formfreiheit.....	43
b) Bestimmtheitsgebot .....	44
c) Behördenangabe, Unterschrift.....	45
d) Begründung .....	45

e) Umdeutung .....	47
f) Rechtsbehelfsbelehrung .....	48
5. Rechtsfolgen formeller Fehler .....	49
a) Berichtigung offenbarer Unrichtigkeiten .....	49
b) Heilung .....	50
c) Folgenlosigkeit .....	55
d) Prüfungsreihenfolge .....	56
6. Exkurs: Anfertigung eines Bescheides (Bescheidtechnik) .....	57
a) Bescheidarten .....	57
b) Form der Bescheide .....	58
c) Stil der Bescheide .....	59
d) Aufbau der Bescheide .....	59
aa) Eingangsteil .....	60
bb) Tenor .....	60
cc) Begründung .....	61
dd) Rechtsbehelfsbelehrung .....	64
ee) Schlussformel .....	64
Elfter Abschnitt: Materielle Voraussetzungen behördlichen Handelns .....	65
1. Exkurs: Prüfungsaufbau .....	65
2. Tatbestand .....	68
a) Subsumtion .....	69
b) Verwaltungsakt-Befugnis .....	70
3. Rechtmäßigkeit der Rechtsfolge .....	73
a) Entscheidender Zeitpunkt .....	73
b) Verhältnismäßigkeit .....	74
aa) Geeignetheit .....	74
bb) Erforderlichkeit .....	74
cc) Angemessenheit .....	75
Zwölfter Vorlesungsabschnitt: Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten .....	77
1. Gesetzliche Regelungen .....	77
2. Begriff der Nebenbestimmung .....	79
3. Arten von Nebenbestimmungen .....	79
a) Befristung .....	81
b) Bedingung .....	81
c) Widerrufsvorbehalt .....	82
d) Auflage .....	83

aa) Abgrenzung zwischen Auflage und Bedingung .....	84
bb) „Modifizierende Auflage“ .....	84
e) Auflagenvorbehalt.....	85
4. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen .....	87
a) Besonderes Verwaltungsrecht.....	88
b) § 36 VwVfG.....	89
c) § 36 Abs. 3 VwVfG und allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen .....	90
5. Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen .....	91
a) Ältere Ansichten.....	92
b) Neuere Rechtsprechung.....	93
c) Kritik .....	94
Dreizehnter Vorlesungsabschnitt: Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten.....	97
1. Gesetzliche Regelungen .....	97
2. Rücknahme: § 48 VwVfG.....	98
a) Rücknahme belastender Verwaltungsakte .....	99
b) Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte .....	99
aa) Rücknahme von Leistungsbescheiden .....	101
bb) Rücknahme anderer Verwaltungsakte .....	103
c) Rücknahmefrist.....	106
d) Einfluss des Europarechts.....	108
4. Widerruf: § 49 VwVfG .....	111
a) Widerruf belastender Verwaltungsakte.....	112
b) Widerruf begünstigender Verwaltungsakte .....	113
aa) Widerruf von Leistungsbescheiden .....	113
bb) Widerruf anderer Verwaltungsakte.....	113
c) Rücknahmefrist.....	115
5. Behördenzuständigkeit.....	115
6. § 50 VwVfG .....	116
7. § 49a VwVfG .....	116
Literaturverzeichnis .....	118

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

## Zehnter Vorlesungsabschnitt:

### Formelle Anforderungen an behördliches Handeln

Willkommen zum zehnten Vorlesungsabschnitt.

Dieses Mal wollen wir uns mit den formellen Voraussetzungen behördlichen Handelns beschäftigen; vorwiegend werden wir die formellen Voraussetzungen des Verwaltungsakts behandeln.

Wenn Sie eine Klausur schreiben, prüfen Sie den Stoff unseres heutigen Abschnitts im Teil „Formelle Voraussetzungen“.

Abschließend wollen wir uns die praktische Seite des formellen Verwaltungshandelns ansehen. Wir werden nämlich einen einfachen Bescheid verfassen.

#### 1. Formelle Voraussetzungen im Einzelnen

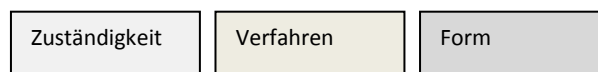
Die formellen Voraussetzungen werden in drei Unterpunkte, nämlich in Zuständigkeit, Verfahren und Form aufgeteilt.

Im Rahmen der Zuständigkeit ist zu prüfen, ob der richtige Verwaltungsträger und die richtige Behörde gehandelt haben.

Bei dem Prüfungspunkt Verfahren untersuchen Sie, ob die Art und Weise, mit welcher der Verwaltungsakt zustande gekommen ist, rechtmäßig war.

Der Aspekt der Form ist eigentlich selbsterklärend. Vieles davon haben wir auch schon angesprochen. Wenn Sie etwa an die Ausführungen zum Ermessen im achten Vorlesungsabschnitt denken, wird Ihnen vielleicht bereits ein formaler Aspekt einfallen. Dort hatten wir unter anderem die Begründungspflicht bei Verwaltungsakten erwähnt.

##### Formelle Voraussetzungen



Sie werden in unserer Vorlesung übrigens immer wieder alte Bekannte treffen; nicht, um schlicht zu wiederholen – das liegt dank der Technik in Ihrer eigenen Hand und das entscheiden Sie selbst am besten – sondern, weil wir Ihnen einen komplizierten Gegenstand über mehrere Abschnitte in kleineren Stücken oder Schichten erklären wollen. Manchmal kommt es auch vor, dass wir Ihnen den Stoff einfach noch einmal in einem anderen Zusammenhang präsentieren wollen. Teilweise ist es auch unumgänglich, für ein Problem auf ein

bekanntes Thema zurückzukommen oder es vorab schon einmal anzudeuten und deshalb später – in der systematischen Darstellung – gründlich zu wiederholen. Die Jurisprudenz ist kein axiomatisiertes Wissenssystem, das sich vollständig und widerspruchsfrei abarbeiten lässt; sie wächst und vergeht mit den Problemen der Praxis und dem Streit der Meinungen, wie diese zu lösen sind. Dabei entstehen Sprünge, Lücken, Überschneidungen und Widersprüche – und daher fordert sie auch immer neue Anstrengungen, diese Ungereimtheiten aufzulösen.

## 2. Zuständigkeit

Weil der Rechtsanwender für seinen Alltag Gewissheit braucht, gibt es Prüfungskataloge. Je höher ein Punkt dem Rang nach liegt, desto unzweifelhafter muss er geprüft werden. Bei niederrangigen Gesichtspunkten kann das fraglich werden. Unterpunkte in Prüfungsschemata sind individuelle Beiträge eines Hochschullehrers, die eine materielle Rechtsmeinung transportieren, sie stellen jedoch keine sichere Arbeitsgrundlage dar. Alle Jahrzehnte einmal wird allerdings von den Großen der Zunft auch über den Sinn eines der großen Punkte des Katalogs diskutiert. Sie sehen: Letztlich gibt es doch keine Gewissheit. Alles ist im Fluss, das eine schneller, das andere langsamer.

Wir legen hier ein Schema zugrunde, das wir für praktikabel halten. Wir beginnen mit einem Prüfungspunkt, der fast alle Zeiten zu überdauern scheint: der Zuständigkeit.

### a) Wiederholung: Verbandskompetenz, Zuständigkeitsarten

Das Thema Zuständigkeit hatten wir bereits im vierten Abschnitt kennen gelernt, in dem wir uns mit der Organisation der Verwaltung beschäftigt haben. Seitdem wissen Sie auch, dass es verschiedene Zuständigkeitsarten gibt.

Unter der Verbandskompetenz versteht man zumeist die Zuständigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden. In Ermangelung einer einheitlichen Terminologie wird der Begriff häufig auch weiter gefasst und auf andere Rechtsträger wie z.B. Universitäten und Handwerkskammern erstreckt.

Da wir die Fragen der Verbandszuständigkeit bereits ausführlich behandelt haben, wollen wir unseren Blick auf die Zuständigkeiten innerhalb des Verwaltungsverfahrens konzentrieren. Wie Sie vielleicht noch wissen, unterscheiden wir dort die sachliche, die örtliche, die instanzielle und die funktionelle Zuständigkeit.

Im Grunde genommen kann hier natürlich auch die Frage der Verbandskompetenz eine Rolle spielen. Wenn beispielsweise eine Bauaufsichtsbehörde in Niedersachsen zur Überwachung eines örtlichen Bauvorhabens zuständig ist, dann sind die nordrheinwestfälischen Bauaufsichtsbehörden nicht nur örtlich und sachlich unzuständig – vielmehr fehlt Nordrhein-Westfalen auch die Verbandszuständigkeit.



### Zuständigkeit im Verwaltungsverfahren

sachlich	örtlich	instanziell	funktionell
Aufgabengebiet	räumlich	mehrstufige Organisation	Funktionsträger

Doch gehen wir in *medias res* und wiederholen, was wir bereits über die verschiedenen Zuständigkeiten wissen:

Die örtliche Zuständigkeit betrifft die Frage, welche Behörde räumlich zuständig ist.

Die sachliche Zuständigkeit informiert, welche Behörde innerhalb des jeweiligen Verwaltungsträgers für welches Aufgabengebiet zuständig ist.

Die instanzielle Zuständigkeit gibt Auskunft darüber, welche Behörde innerhalb einer mehrstufigen Behördenorganisation zuständig ist.

Durch die so genannte funktionelle Zuständigkeit kann festgelegt werden, dass besondere Aufgaben durch bestimmte Funktionsträger erledigt werden müssen, wie z.B. den Behördenleiter.

Dabei wollen wir daran erinnern, dass die instanzielle und die funktionelle Zuständigkeit meist als Unterfälle der sachlichen Zuständigkeit begriffen werden. Wir hatten nur aus didaktischen Gründen die Gruppen nacheinander erläutert.

Konkretisieren wir nun unsere Kenntnisse in Bezug auf das Verwaltungsverfahren. Wir beschränken uns auf die örtliche und die sachliche Zuständigkeit; damit behandeln wir die allermeisten Fälle, die in der Praxis Probleme aufwerfen.

## b) Vertiefung: Örtliche Zuständigkeit

Wir beginnen mit der örtlichen Zuständigkeit.

Die wichtigsten Vorschriften zur örtlichen Zuständigkeit im Verwaltungsverfahren sind – neben § 3 Abs. 1 des Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetzes – die weitgehend identischen Vorschriften in den Landes-Verwaltungsverfahrensgesetzen.

Bevor Sie sich auf eine dieser Normen stützen, vergewissern Sie sich jedoch, ob das VwVfG, mit dem Sie arbeiten, auch wirklich anwendbar ist. Problematisch könnte z.B. die Lex-specialis-Regel sein – oder Ausnahmen vom Anwendungsbereich, die Sie zumeist in § 2 VwVfG finden.

Nun zu § 3 Abs. 1 VwVfG und seinen vier Tatbeständen. Sie sind nummeriert und stehen nach h.M. in einem Subsidiaritätsverhältnis.<sup>1</sup> Zunächst prüfen Sie die Merkmale unter Nr. 1. Erst wenn diese nicht vorhanden sind, können Sie untersuchen, ob die unter Nr. 2 genannten Voraussetzungen vorliegen. Der nächste Punkt darf erst geprüft werden, wenn der vorhergehende abgelehnt wurde. Soweit die einzelnen Nummern mehrere Unterfälle enthalten, gilt Gleiches für die Unterfälle.

Der Tatbestand unter Nr. 1 bezieht sich auf Angelegenheiten, die unbewegliches Vermögen, ortsgebundene Rechte oder Rechtsverhältnisse betreffen. Dies sind vor allem die Fälle, in denen es um ein Grundstück oder um ein Haus geht. Hier ist die Behörde örtlich zuständig, in deren Bezirk das Vermögen oder der Ort liegt. Die Lage des Bezirks ergibt sich aus dem Verwaltungsorganisationsrecht.

Nun zu Nr. 2: Diese Variante erfasst Angelegenheiten, die den Betrieb eines Unternehmens oder eine seiner Betriebsstätten betreffen, außerdem bezieht sie sich auf die Ausübung eines Berufes oder eine andere dauernde Tätigkeit. Hier ist die Behörde des Ortes zuständig, an dem das Unternehmen sitzt, die Betriebsstätte betrieben wird bzw. der Beruf oder die Tätigkeit ausgeübt wird oder werden soll. Dieser Passus könnte z.B. bei Beginn einer Gewerbetätigkeit einschlägig werden.

§ 3 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG teilt sich in die Buchstaben a) und b).

Unter a) wird die örtliche Zuständigkeit mit dem gewöhnlichen Aufenthalt einer natürlichen Person verbunden. Diese Variante könnte z.B. greifen, wenn jemand einen Pass beantragen möchte. Dabei wäre zu beachten, dass der gewöhnliche Aufenthalt nicht identisch ist mit dem Wohnsitz, wie Sie ihn aus den §§ 7 bis 11 des BGB kennen. Der gewöhnliche Aufenthalt ist dort, wo Umstände darauf schließen lassen, dass sich der Betreffende nicht nur vorübergehend aufhalten wird.

Buchstabe b) betrifft eine Juristische Person oder Vereinigung und knüpft an deren Sitz an.

Im Tatbestand unter Nr. 4 findet sich eine Auffangvorschrift. Danach wird auf den Anlass abgestellt. Zuständig soll die Behörde sein, in deren Bezirk der Anlass für die Amtshandlung auftritt. Ein Kommentar<sup>2</sup> nennt als Beispiel, dass ein ausländischer Tanklastzug in einem Ort einen Unfall hat und Maßnahmen zur Verhinderung einer Ölverschmutzung notwendig werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. *Kopp/Ramsauer*, a.a.O., § 3 Rn. 18; *Schliesky* in: *Knack/Hennecke*, a.a.O., § 3 Rn. 16.

<sup>2</sup> Beispiel nach *Kopp/Ramsauer*, a.a.O., § 3 Rn. 35.