

DRESDNER SCHRIFTEN ZUM ÖFFENTLICHEN RECHT

Herausgegeben von Jochen Rozek

BAND 8

Daniel Kresser

Die Bedeutung der Form für Begriff und Rechtsfolgen des Verwaltungsakts

PETER LANG Internationaler Verlag der Wissenschaften



Einleitung

Welche rechtlichen Folgen hat die Verwendung der Verwaltungsaktform durch eine Behörde? Die Rechtsprechung gibt hierzu eine klare Antwort: Die Verwaltungsaktform führt zu dem Vorliegen eines Verwaltungsakts auch dann, wenn die Voraussetzungen des § 35 VwVfG nicht erfüllt sind. Zugleich wird der Formverwaltungsakt als rechtswidrig angesehen und auf eine zulässige Anfechtungsklage hin aufgehoben.

Nur wenige Bemühungen werden darauf verwendet, diese Ergebnisse zu begründen. Regelmäßig wird die Qualifizierung als Verwaltungsakt aufgrund der verwendeten Verwaltungsaktform lediglich vorausgesetzt.¹ Auch das Schrifttum übernimmt, von wenigen Abhandlungen zu dem Themenkomplex abgesehen,² diese Ansätze ohne nähere Erörterung.³

Dabei stellen die Verwaltungsaktform und die Qualifizierung der behördlichen Maßnahme als Verwaltungsakt zentrale Fragen sowohl des Allgemeinen Verwaltungsrechts als auch des Prozessrechts dar. Können Form und Inhalt des Verwaltungshandelns unterschieden werden? Bejaht wird dies,⁴ wenn die Unterscheidung des Verwaltungsakts von den untergesetzlichen Rechtsvorschriften auch aufgrund der Form vorgenommen wird.⁵ Weitere Fragen schließen sich an: Besteht eine Formenwahlfreiheit nicht nur für öffentlich-rechtliches und privatrechtliches Handeln,⁶ sondern auch für die verschiedenen Arten des öffentlich-rechtlichen Verwaltungshandelns? Welche Rolle kommt der Verwaltungsaktform hierbei zu?

Angesichts der Selbstverständlichkeit, mit der die Beachtlichkeit der Form vorausgesetzt wird, muss es erstaunen, dass eine tragfähige juristische Begründung fehlt. Immerhin ist der Begriff des Verwaltungsakts in § 35 VwVfG gesetz-

1 So zum Beispiel BVerwGE 84, 274.

2 *Schmitt*, DVBl. 1960, 382; *Schenke*, VerwArch 72 (1981), 185; ders., NVwZ 1990, 1009; *Erfmeyer*, DÖV 1996, 629.

3 Beispielsweise bei *Ehlers*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2002, § 2 Rn. 50; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 9. Aufl. 2005, § 35 Rn. 16; *Henneke*, in: Knack, VwVfG, 8. Aufl. 2004, § 35 Rn. 24.

4 Bejahend auch *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2004, § 10 Rn. 8.

5 So *Ziekow*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 47 Rn. 96.

6 Hierzu insbesondere *Pestalozza*, Formenmissbrauch des Staates, 1973; *Kempen*, Die Formenwahlfreiheit der Verwaltung, 1989.

lich festgelegt. Diejenigen Stimmen, die sich näher mit dem Thema beschäftigen, stehen denn auch dem Formverwaltungsakt zumeist ablehnend gegenüber.⁷

Die Qualifizierung als Verwaltungsakt berührt einerseits das Verständnis des § 35 VwVfG, andererseits aber auch das Verhältnis der Verwaltungsaktbegriffe in VwVfG und VwGO. Sind beide vollständig deckungsgleich? Überschneidungen können sich dabei mit der Rechtswegfrage ergeben, wenn die Verwaltungsaktform verwendet wird, obwohl zivilrechtliche Rechtsbeziehungen zwischen Behörde und Bürger betroffen sind. Sind dennoch die Verwaltungsgerichte zuständig, und kann die Maßnahme Verwaltungsaktqualität haben? Auch in anderer Hinsicht ist der Verwaltungsakt für das Prozessrecht relevant, indem über die Klageart bestimmt wird. Richtet sich der Rechtsschutz nach der von der Behörde gewählten Form des Verwaltungshandelns?

Zugleich darf jedoch der Blick nicht auf prozessuale Fragen verengt werden, ist doch der Verwaltungsakt vorrangig eine Kategorie des materiellen Rechts und des Verwaltungsverfahrensrechts. Diese Rechtsfolgen müssen für eine Einordnung als Verwaltungsakt im Auge behalten werden. Vorschriften über Wirksamkeit, Nichtigkeit, Rechtmäßigkeit und die Befugnisse zur Verwaltungsvollstreckung können bei der Frage der Qualifizierung einer Maßnahme als Verwaltungsakt und der dafür notwendigen Auslegung der begrifflichen Voraussetzungen nicht außer Acht gelassen werden. In der Rechtsprechung zum Formverwaltungsakt stehen demgegenüber die Statthaftigkeit von Widersprüchen und Anfechtungsklagen sowie die Rechtswegeröffnung zu den Verwaltungsgerichten im Mittelpunkt, ohne dass materielle Wirkungen erörtert würden. Ist die Maßnahme in Verwaltungsaktform letztlich sogar nur als Verwaltungsakt im Sinne der VwGO, nicht aber des VwVfG einzuordnen, wie dies bisweilen befürwortet wird?⁸

Nach einer Problembeschreibung anhand von Gerichtsentscheidungen⁹ wird in der vorliegenden Bearbeitung zunächst der Meinungsstand dargestellt.¹⁰ Sodann soll die von der Rechtsprechung befürwortete Annahme eines Verwaltungsakts qua Form zugrunde gelegt und ausgehend davon Implikationen und Auswirkungen dieser Auffassung überprüft werden.¹¹ In einem weiteren Teil wird die Berechtigung der Prämisse untersucht, die Verwaltungsaktform führe zur Ver-

7 OVG Münster JMBL. 1984, 10; *Schmitt*, DVBl. 1960, 382; *Schenke*, VerwArch 72 (1981), 185; ders., NVwZ 1990, 1009; *Erfmeyer*, DÖV 1996, 629; vermittelnd *Stelkens/Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl. 2001, § 35 Rn. 14 f.

8 So *Stelkens/Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl. 2001, § 35 Rn. 14 f.

9 Unten 1. Teil, S. 21 ff.

10 Unten 2. Teil, S. 37 ff.

11 Unten 3. Teil, S. 55 ff.

waltungsaktqualität.¹² Dies setzt die Darstellung der Rechtsfolgen des Verwaltungsakts voraus, insbesondere im Vergleich zu den für andere behördliche Maßnahmen geltenden Vorschriften und Rechtsgrundsätzen. Sie erfolgt aus diesem Grund zuvor in einem gesonderten Abschnitt.¹³

12 Unten ab 4. Teil, B., S. 185 ff.

13 Unten 4. Teil, A., S. 130 ff.