

# Zur Vollstreckung aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag

von Regierungsdirektor Klaus Weber, Regierungspräsidium Chemnitz

**Vollstreckungsmaßnahmen als Folge belastender Verwaltungsakte sind weitgehend bekannt. Dagegen sind Vollstreckungen aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag auch in der Praxis selten und sollen deshalb hier näher erläutert werden.**

I. Der öffentlich-rechtliche Vertrag ist eine ausdrücklich als behördliche Handlungsform im VwVfG (§§ 54 ff., siehe auch § 40 II 1 VwGO) vorgesehene Betätigungsmöglichkeit der Behörde gegenüber dem Bürger mit Außenwirkung.<sup>1</sup> In § 9 des VwVfG<sup>2</sup> wird auf diese Handlungsform der Verwaltung neben dem Verwaltungsakt ausdrücklich hingewiesen.

II. Als die bekannteste Handlungsform der Verwaltung mit Außenwirkung gegenüber dem Bürger kann man aber den Verwaltungsakt nach § 35 S. 1 VwVfG bezeichnen.<sup>3</sup>

Diese Betätigung der Behörde gegenüber dem Bürger mit Außenwirkung ist gekennzeichnet durch die von der Behörde gegenüber dem Adressaten einseitig erklärte »Regelungswirkung« des Verwaltungsaktes (siehe später unter III 2 bei den Erörterungen zum sog. Realakt), die typisch einem Verwaltungsakt innewohnt.<sup>4</sup>

1. Grundsätzlich kann man dabei unterscheiden zwischen den begünstigenden Verwaltungsakten nach § 48 I 2 VwVfG (z. B. Erteilung einer Baugenehmigung, Fahrerlaubnis oder Gewerbeerlaubnis, ergeht in der Praxis oft auf entspr. Antrag) und den sog. belastenden oder befehlenden Verwaltungsakten (siehe § 28 I VwVfG), zum Beispiel Entziehung der Fahrerlaubnis, Gewerbeuntersagung oder Abriss einer Garage mit sich evtl. anschließenden Vollstreckungsmaßnahmen.

2. Praktisch bedeutsam sind aus vollstreckungsrechtlicher Sicht nur die belastenden Verwaltungsakte<sup>5</sup>, da sie vollstreckungsfähig sind, wenn sie sogenannte »Titelfunktion« besitzen. Der Verwaltungsakt ist dann also ein Vollstreckungstitel<sup>6</sup> im Sinne der Regelungen der jeweiligen Verwaltungsvollstreckungsgesetze.

a) Das ist immer dann der Fall, wenn der Verwaltungsakt unanfechtbar ist (z. B. nach Ablauf der Frist zur Erhebung des Rechtsbehelfs) oder ein gegen den

belastenden Verwaltungsakt eingelegter Rechtsbehelf nach § 80 II VwGO keine aufschiebende Wirkung hat.<sup>7</sup>

b) Im Rahmen der Regelung des § 80 II VwGO wird noch wie folgt unterschieden:

aa) Entfallen der aufschiebenden Wirkung kraft Gesetzes in den Fällen des § 80 II 1 Nr. 1–3 VwGO, oder

bb) Entfallen der aufschiebenden Wirkung nach § 80 II 1 Nr. 4 VwGO durch behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehung des vorausgegangenen Grundverwaltungsaktes. In diesem Falle verschafft sich die Behörde kraft eigener Entscheidung einen Vollstreckungstitel gegenüber dem Adressaten des Verwaltungsaktes.

3. An diesen sogenannten Grundverwaltungsakt (welcher den Verwaltungsakten im Verwaltungsvollstreckungsverfahren vorausgeht), können sich dann Zwangsmaßnahmen anschließen, beginnend mit der Androhung<sup>8</sup> eines bestimmten Zwangsmittels.

Bei der Androhung wird noch unterschieden zwischen der unselbständigen Androhung (die mit dem Grund-Verwaltungsakt in einem Bescheid verbunden wird<sup>9</sup>, regelmäßig in den Fällen des § 80 II VwGO) und der sogenannten selbständigen Androhung<sup>10</sup>, die oft erst Monate nach dem Erlass des Grundverwaltungsaktes ausgesprochen wird (da erst dann Unanfechtbarkeit eingetreten ist).

III. Abschließend sollen als mögliche Handlungsform der Verwaltung gegenüber dem Bürger noch die sogenannte Realakte<sup>11</sup> (auch »schlicht-hoheitliches Handeln« der Behörde genannt) angesprochen werden. Sie führen oft ein »Schattendasein«, da sie nicht ausdrücklich im VwVfG angesprochen werden.

1. Diese Realakte unterscheiden sich im Wesentlichen vom Verwaltungsakt dadurch, dass die Behörde keine »Regelung« im Sinne des Art. 35 S. 1 VwVfG getroffen hat.<sup>12</sup> Die übrigen Tatbestands-

merkmale des Verwaltungsaktbegriffes (Außenwirkung, öffentlich-rechtliche Tätigkeit einer Behörde usw.) liegen regelmäßig auch beim Realakt vor.

Das »Problem« der Realakte ist auch darin begründet, dass diese (oft auch mit Außenwirkung gegenüber dem Bürger versehene) Handlungsform der Behörde nicht im Verwaltungsverfahrensgesetz verankert ist. Das VwVfG kennt, wie bereits angesprochen, nur den Verwaltungsakt (§§ 35 ff.) und den öffentlich-rechtlichen Vertrag (§§ 54 ff.), beide Handlungsformen auch ausdrücklich in § 9 VwVfG normiert.

2. Eine »Regelung« im Sinne des Verwaltungsaktbegriffes liegt vor, wenn die Maßnahme der Behörde darauf gerichtet ist, eine verbindliche Rechtsfolge zu setzen, das heißt wenn Rechte des Betroffenen (Adressat des Verwaltungsaktes) unmittelbar begründet, geändert, aufgehoben, mit bindender Wirkung festgestellt oder verneint werden.<sup>13</sup>

Dabei handelt es sich beim Verwaltungsakt um eine einseitige, von der Behörde festgelegte, Regelung gegenüber dem Adressaten, im Gegensatz zur zweiseitigen Regelung, wie sie mittels eines öffentlich-rechtlichen Vertrages<sup>14</sup> zwischen Behörde und Bürger herbeigeführt werden kann.<sup>15</sup>

3. Somit kann man behördliche Realakte definieren als »behördliche (öffentlich-rechtliche) Tathandlungen, die unmittelbar nur einen tatsächlichen Erfolg herbeiführen, der Bedingung für eine rechtliche Folge sein kann«. Insbesondere sind Realakte im Gegensatz zum Verwaltungsakt nicht final auf die Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichtet.<sup>16</sup>

4. Typische verwaltungsrechtliche Realakte sind demnach

- die sogenannte »unmittelbare Ausführung« einer Maßnahme nach Art. 7 III LStVG (und Art. 9 I PAG) sowie § 6 SPolG<sup>17</sup>
- behördliche Auskünfte und Informationen<sup>18</sup>,
- Warnungen,
- die Ausstellung eines Ersatzführerscheins<sup>19</sup>,
- Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Straßen,

- Streifenfahrten der Vollzugspolizei<sup>20</sup>,
- Videoüberwachung öffentlicher Räume<sup>21</sup>,
- und abschließend die immer wieder diskutierte behördliche Anordnung zur Beibringung eines MPU-Gutachtens im Zusammenhang mit der Vorbereitung der behördlichen Entscheidung über die Entziehung der Fahrerlaubnis<sup>22</sup> (der belastende Verwaltungsakt ist die sich eventuell dann anschließende Entziehung der Fahrerlaubnis).

5. Diese sogenannten Realakte sind, im Gegensatz zu

- bestimmten Formen des Verwaltungsaktes (so sind z. B. begünstigende und feststellende Verwaltungsakte nicht vollstreckbar)
- und dem anschließend zu besprechenden öffentlich-rechtlichen Vertrag (Verwaltungsvertrag) mit Unterwerfungsklausel

nicht vollstreckungsfähig. Vollstreckungsmaßnahmen, die sich als Rechtsgrundlage auf einen Realakt berufen, sind demnach nichtig oder zumindest rechtswidrig.

IV. Die öffentlich-rechtlichen Verträge nach den Art. 54 ff. VwVfG, deren Vollstreckungsmöglichkeiten hier erörtert werden, bezeichnet man nunmehr überwiegend als sogenannte »Verwaltungsverträge«, da es sich um öffentlich-rechtliche Verträge handelt, die von Verwaltungsbehörden im Geltungsbereich des VwVfG abgeschlossen werden.<sup>23</sup>

Dabei kann man das Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen als Konsequenz des modernen Rechtsstaates und als eine Verwirklichung des Demokratiedenkens betrachten.<sup>24</sup> Gleichwohl ist die Rechtsform des Verwaltungsvertrages nicht typisch für behördliches Handeln.<sup>25</sup> Derartige Verträge werden nach wie vor nur sehr zurückhaltend abgeschlossen<sup>26</sup>, man kann aber grundsätzlich von einer zunehmenden Bereitschaft der Verwaltung sprechen, den Bürger vertraglich am Gesetzesvollzug zu beteiligen<sup>27</sup>, wie auch die nachfolgenden Beispiele aus der Rechtsprechung zeigen.

1. Beispiele aus der Rechtsprechung für öffentlich-rechtliche Verträge (Verwaltungsverträge):

- Vertrag über den Bau von Lärmschutzanlagen auf dem Gemeindegebiet<sup>28</sup>
- Vertrag nach dem Bayerischen Naturschutzprogramm mit dem Ziel, durch bestimmte Pflegemaßnahmen und

Bewirtschaftungsmodalitäten Lebensräume und Lebensgemeinschaften von Pflanzen und Tieren zu erhalten ...<sup>29</sup>

- Erschließungsvertrag der Gemeinde als Erschließungsträgerin nach § 124 BauGB (Herstellung von Straßen- und Entwässerungsanlagen)<sup>30</sup>
- städtebaulicher Austauschvertrag im Sinne von § 56 VwVfG<sup>31</sup>
- Bewirtschaftungsvertrag zwischen dem Freistaat Bayern und einem Bürger betreffs Wiesenrandstreifen-Programm nach Art. 14 des Bayerischen Naturschutzgesetzes<sup>32</sup>
- Vertrag zwischen einer Stadt und einem Unternehmen betreffs das öffentliche Anschlagwesen<sup>33</sup>
- Ablösungsvereinbarung betreffs Entwässerungs- und Wasserversorgungsbeiträge nach § 133 III 5 BauGB<sup>34</sup>

2. Ausdrücklich betont werden muss, dass auch im Polizei- und Ordnungsrecht (dort dominiert erfahrungsgemäß der belastende Verwaltungsakt gegenüber dem Störer) grundsätzlich Regelungen auf vertraglicher Basis getroffen werden können<sup>35</sup>, in der Praxis jedoch selten vorkommen.

Dabei würde es sich dann um einen sogenannten subordinationsrechtlichen Vertrag<sup>36</sup> nach § 54 S. 2 VwVfG<sup>37</sup> handeln, der anstelle des Erlasses eines (den Adressaten bzw. Störer belastenden) Verwaltungsaktes mit dem Bürger abgeschlossen wird<sup>38</sup> (Verhältnis der Über- und Unterordnung zwischen Behörde und Bürger).<sup>39</sup>

3. Maßgeblich für die Zuordnung eines Vertrages zum öffentlichen Recht ist »das Zusammenwirken der Vertragsparteien, der Verzicht auf die Vornahme einseitiger Regelungsakte (Anm.: Handeln der Behörde in Form eines Verwaltungsakts) und schließlich die Begründung, Änderung oder Aufhebung eines Rechtsverhältnisses auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, wobei der Vertragsgegenstand maßgeblich ist.«<sup>40</sup>

4. Die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz, also der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 III GG i. V. mit dem Rechtsstaatsprinzip), gilt auch für verwaltungsrechtliche Verträge und wird nach Maßgabe der §§ 54–62 VwVfG konkretisiert.<sup>41</sup> Der Vertragsinhalt mit den vereinbarten Regelungen muss demnach im Einklang mit den gesetzlichen Anforderungen stehen.<sup>42</sup>

5. Dieser verwaltungsrechtliche Vertrag kommt, wie jeder Vertrag, durch zwei übereinstimmende Willenserklärungen

zustande, bestehend aus Antrag und dessen Annahme (§ 62 S. 2 VwVfG i. V. mit §§ 145 ff. BGB).<sup>43</sup>

6. Aus vollstreckungsrechtlicher Sicht interessant und praktisch bedeutsam bei einem Verwaltungsvertrag nach den §§ 54 ff. VwVfG ist die Vorschrift des § 61 I VwVfG<sup>44</sup>, wonach

»jeder Vertragsschließende sich der sofortigen Vollstreckung aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag i. S. des § 54 S. 2 unterwerfen kann.«

(sog. Unterwerfungsklausel).<sup>45</sup>

a) Dadurch wird der Verwaltungsvertrag zum Vollstreckungstitel<sup>46</sup> (wie die oben angesprochenen belastenden Verwaltungsakte in Form eines Vollstreckungstitels) und die Behörde kann ihre Forderungen aus dem Vertrag nach § 61 II des VwVfG vollstrecken.<sup>47</sup>

Wie bei den bereits angesprochenen belastenden Verwaltungsakten mit Anordnung der sofortigen Vollziehung kann sich die Behörde auch hier selbst einen Vollstreckungstitel kraft eigener Entscheidung verschaffen. Während es sich bei dem Verwaltungsakt (mit evtl. Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 II 1 Nr. 4 VwGO als Vollstreckungstitel) aber um eine einseitig ausgesprochene Regelung durch die Behörde gegenüber dem Bürger handelt, beruht der vertragliche Vollstreckungstitel nach § 61 I VwVfG aber auf einer entspr. Einigung zwischen Bürger und Behörde.

b) Diese Vorschrift (Art. 61 II BayVwVfG) lautet zum Beispiel in Bayern wie folgt:

»Auf öffentlich-rechtliche Verträge im Sinn des Absatzes 1 Satz 1 ist der Zweite Hauptteil des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes entsprechend anzuwenden«, d. h. alle Vorschriften über das Verwaltungsvollstreckungsverfahren, Art. 18 ff. BayVwZVG.

c) Das bedeutet in der Praxis, dass derartige Vollstreckungen aus einem subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag<sup>48</sup> wie Verwaltungsakte vollstreckt werden können.

d) In Sachsen wird z. B. ausdrücklich noch in § 1 II des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes auf die Möglichkeit der Schaffung eines Vollstreckungstitels durch Verwaltungsvertrag hingewiesen:

»Die Vorschriften über die Vollstreckung von Verwaltungsakten gelten entsprechend für die Vollstreckung aus öffentlich-rechtlichen Verträgen zugunsten der in Absatz 1 Nr. 1 genannten Behörden, wenn sich der

*Schuldner in dem Vertrag der sofortigen Vollstreckung unterworfen hat.*»

e) Diese freiwillige Erklärung der Vollstreckbarkeit durch Unterwerfungsklausel muss, wie der Verwaltungsvertrag selbst, nach § 57 VwVfG schriftlich zwischen den Parteien vereinbart, andernfalls von dem sich unterwerfenden Vertragspartner (i. d. R. der Bürger) schriftlich oder zur Niederschrift erklärt werden.<sup>49</sup> Denn verwaltungsrechtliche Verträge sind als solche nicht Vollstreckungstitel im Sinne der Verwaltungsvollstreckungsgesetze, sondern haben diese Eigenschaft nur bei entsprechender vertraglicher Vereinbarung.

f) Unpraktisch ist es deshalb für die Verwaltung, einen subordinationsrechtlichen Vertrag nach § 54 S. 2 VwVfG mit dem Bürger abzuschließen, darin aber keine Unterwerfungsklausel zugunsten der Behörde zu vereinbaren (wenn Vollstreckungen gegen den Bürger in Betracht kommen sollen). Denn dann (also ohne Unterwerfungsklausel) kann die Behörde vollstreckungsrechtlich nur wie bei einem koordinationsrechtlichen Vertrag (siehe anschließend unter 6.) vorgehen, dasie keinen Vollstreckungstitel gegenüber dem vertragsschließenden Bürger besitzt.<sup>50</sup>

7. Dagegen kann sich die Behörde bei einem sogenannten koordinationsrechtlichen Vertrag nach § 54 S. 1 VwVfG keinen Vollstreckungstitel verschaffen, sondern muss ihre Ansprüche gerichtlich einklagen und kann dann erst im Erfolgsfall aus dem verwaltungsgerichtlichen Urteil heraus vollstrecken.<sup>51</sup>

Diese koordinationsrechtlichen Verträge sind in der Regel Verwaltungsverträge, bei denen hinsichtlich des Vertragsgegenstandes keine Vertragspartei der anderen übergeordnet ist, zum Beispiel Vereinbarung mehrerer Gemeinden über die Bildung eines Zweckverbandes oder eines Planungsverbandes nach § 205 BauGB.<sup>52</sup>

8. Das sogenannte Bestimmtheitsprinzip (in § 37 I VwVfG im Zusammenhang mit dem Verwaltungsakt festgelegt<sup>53</sup>) als ein tragender Grundsatz des Verwaltungsvollstreckungsrechts<sup>54</sup> gilt auch bei einer im subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag enthaltenen Unterwerfungsklausel, insbesondere im Zusammenhang mit der Vollstreckung eines bestimmten Geldbetrages.<sup>55</sup>

9. Zur Bestimmtheit der Unterwerfungsklausel äußerte sich der BGH wie folgt:

*»Der Anspruch aus der Urkunde muss hinreichend gekennzeichnet sein ... Dafür ist sicher nicht ausreichend eine Unterwerfung unter die sofortige Zwangsvollstreckung in Höhe der jeweiligen Einlage des Gläubigers« (Anm.: zivilprozessuale Unterwerfungserklärung). Auch eine in einem Vergleich übernommene Verpflichtung, die jeweils fällige Miete pünktlich zu zahlen, ist mangels Zahlenangabe, obwohl sich möglicherweise die Höhe der Miete aus dem schriftlichen Mietvertrag leicht ermitteln lässt, kein ausreichender Vollstreckungstitel.«<sup>56</sup>*

10. Rechtsschutz des Bürgers gegen eine Vollstreckung aus einem sofort vollstreckbaren Subordinationsvertrag:

a) Gegen eine derartige Vollstreckung kann sich der Bürger nur vermittelt einer Vollstreckungsgegenklage nach § 167 I VwGO in Verbindung mit § 767 ZPO und eines Antrages nach § 123 I VwGO (im Eilverfahren) wehren.

Seine Vollstreckungsunterwerfungserklärung gegenüber der vertragsschließenden Behörde verschlechtert seine Rechtsposition, wenn man die Rechtslage beim Erlass eines gegen ihn gerichteten Verwaltungsaktes mit der Unterwerfungsklausel vergleicht. Denn gegen diesen belastenden Verwaltungsakt haben Widerspruch beziehungsweise Anfechtungsklage grundsätzlich aufschiebende Wirkung, und im Verwaltungsrechtsstreit trägt grundsätzlich die Behörde die Darlegungs- und Beweislast für die den Verwaltungsakt rechtfertigenden Tatsachen.<sup>57</sup>

b) Insoweit hat die Behörde bei Vorliegen einer Unterwerfungserklärung im subordinationsrechtlichen Vertrag praktische Vorteile gegenüber der Rechtsposition im Falle des Erlasses eines Verwaltungsaktes mit vielfältigen Rechtsschutzmöglichkeiten des Adressaten bzw. Vollstreckungsschuldners (der sowohl gegen den Grund-Verwaltungsakt als auch gegen Vollstreckungsmaßnahmen vorgehen kann, oder gleichzeitig gegen beide Verwaltungsakt um Rechtsschutz nachsucht).

11. Beispiel für eine »Unterwerfungsklausel« in einem subordinationsrechtlichen Vertrag<sup>58</sup>

*»§ 8: Die Antragsteller unterwerfen sich mit dem Zeitpunkt der Fälligkeit der Vertragsstrafe in Höhe der fälligen Vertragsstrafe (§ 6) sowie dem Zeitpunkt der Fälligkeit der Verwaltungsgebühr in Höhe der fälligen*

*Verwaltungsgebühr (§ 7) unter die sofortige Vollstreckung in ihr Vermögen. Sie haften gesamtschuldnerisch.«*

a) Vertragsgegenstand war die befristete Erteilung einer zweckentfremdungsrechtlichen Leerstandsgenehmigung durch die Behörde, Mängelbeseitigung an dem Wohngebäude und dessen mängelfreie Wiederzurverfügungstellung für den allgemeinen Wohnungsmarkt durch die Eheleute A.

b) Es war in § 6 des Vertrages eine Vertragsstrafe in Höhe von 10.000 DM vereinbart worden.

c) Diese verlange die Behörde von den Eheleuten A als Vertragspartner, weil bei einer örtlichen Überprüfung festgestellt wurde, dass an dem Gebäude keine Instandsetzungs- und Modernisierungsarbeiten durchgeführt wurden und dass sich der bauliche Zustand des Gebäudes durch eindringende Feuchtigkeit – nahezu sämtliche Fensterscheiben waren zerstört – eher verschlechtert hatte.

d) Das BVerwG äußert sich dabei zum Zweck dieser Unterwerfungsklausel:

*»Die Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung diene lediglich der erleichterten Beitreibung der Vertragsstrafe und der Genehmigungsgebühr.«*

e) Das BVerwG hatte keine Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der genannten Unterwerfungsklausel. Das Gericht sah jedoch das Vertretungsgebot des § 61 I 2 VwVfG<sup>59</sup> aufseiten der Behörde nicht beachtet, was zur Unwirksamkeit zur Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung führte.

1 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13.A. 2000, S. 359ff.; Waechter, Der öffentlich-rechtliche Vertrag, JZ 2006, 166; Höfling/Krings, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, JuS 2000, 625ff.

2 Diese Norm definiert das Verwaltungsverfahren und lautet wie folgt:

*»Das Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages ein.«*

3 Höfling/Krings, JuS 2000, 625: »Auch im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes ist die klassische Handlungsform der Verwaltung nach wie vor der Verwaltungsakt als einseitig-hoheitliche Anordnung einer Rechtswirkung.«

4 Dagegen hat der Realakt nur rein tatsächliche Auswirkungen, siehe anschließend unter III.

- 5 BVerfG, NVwZ 2005, 80, 81: »Der Ausschluss eines Versammlungsteilnehmers ist ein belastender Verwaltungsakt, durch den dem Betroffenen verboten wird, weiter an der Versammlung teilzunehmen«; BVerwG, NVwZ-RR 1997, 26: Belastender Verwaltungsakt in Form einer Gewerbeuntersagung; VGH Mannheim, VBIBW 2005, 360: Belastender Verwaltungsakt des Widerrufs einer Aufenthaltserlaubnis; VGH Mannheim, DÖV 2005, 746, 747: Belastender Verwaltungsakt der Entziehung der Fahrerlaubnis; OVG Bautzen, NVwZ-RR 2007, 54: Belastender Verwaltungsakt in Form der Anforderung von Säumniszuschlägen und Vollstreckungskosten
- 6 BVerwG, NJW 1996, 608, 611, und DVBl. 2003, 1268; VGH München, BayVbl. 1976, 647: »Vollstreckungstitel der Exekutive«; OVG Bautzen, SächsVbl. 2006, 21, 22; Höfling/Krings, JuS 2000, 625, 628.
- 7 So die Formulierungen in den entspr. Verwaltungsvollstreckungsgesetzen, z. B. Art. 19 I BayVwZVG oder § 2 SächsVwVG.
- 8 Siehe z. B. § 20 SächsVwVG, Art. 36 BayVwZVG.
- 9 Siehe z. B. Art. 36 II, 38 I 2 BayVwZVG.
- 10 Siehe z. B. Art. 38 I 3 VwZVG.
- 11 Weber, Verwaltungsrechtliche Realakte, apf 2003, 27 ff.
- 12 Lösungsskizze zur Aufgabe 10 der 2. Juristischen Staatsprüfung 1999/2, BayVbl. 2002, 772; OVG Lüneburg, NJW 2006, 391.
- 13 BVerwGE 55, 280, 285, und 77, 268, 271; NVwZ 1989, 1055; OVG Lüneburg, NJW 1968, 285, und 2002, 391; OVG Münster, NZV 2001, 396; OVG Bautzen, SächsVbl. 1996, 138; Maurer, S. 180; Weber, Keine selbständige Anfechtbarkeit einer MPU-Anordnung, NZV 2006, 399, 404  
Ausführlich zur Regelungswirkung siehe auch OVG Bautzen, SächsVbl. 1998, 10, und OVG Lüneburg, NJW 2006, 391.
- 14 Siehe dazu Weber, Entschädigung in Mittelwiesenberg, KommJur 2007, 209 ff., mit einem Vertragsmuster; Höfling/Krings, JuS 2000, 625, 626.
- 15 Maurer, S. 180.
- 16 Weber, apf 2003, 27, 29.
- 17 VGH München, BayVbl. 1991, 433, 435: »Es handelte sich um die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme i. S. von Art. 9 I 1 PAG und nicht um einen Verwaltungsakt«, Abschleppen ein Fahrzeugs aus einer Feuerwehrrfahrtszone; Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. A. 2007, S. 365; Kugelmann, Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme und sofortige Anwendung von Verwaltungszwang, DÖV 1997, 153, 155.  
Für diese Auffassung (»unmittelbare Ausführung« als Realakt) spricht auch Art. 9 I 2 Bay-PAG, wonach »der von der (Anm.: unmittelbaren Ausführung einer) Maßnahme Betroffene unverzüglich zu unterrichten« ist (ebenso z. B. § 6 SPolG).  
Denn wenn vorher gegenüber ihm ein Verwaltungsakt mit anschließenden Zwangsmittelandrohungen usw. ergangen wäre, müsste er doch nicht anschließend noch einmal darüber unterrichtet werden ...
- 18 VG Braunschweig, NZV 2001, 535: Mitteilung der Verkehrsbehörde an das Kraftfahrtbundesamt; VG Kassel, NVwZ-RR 2000, 557.
- 19 OVG Weimar, VRS 109/05, 314, 318 ff. (Beschluss vom 24. 2. 2005): »Der Ausstellung des Ersatzführerscheins fehlt mangels Regelungswillens die Verwaltungsaktqualität. Weder wird durch die Aushändigung einer solchen Zweiturkunde die bereits bestehende Fahrerlaubnis neu erteilt noch kann angenommen werden, dass – wie möglicherweise hier – im Falle einer Falscheintragung die Fahrerlaubnisbehörde einen Regelungswillens besitzt, die fehlerhaft eingetragene Fahrerlaubnis zu erteilen ...«.
- 20 Siehe Weber, apf 2003, 27, 28; Lisken/Denninger, S. 421; Maurer, S. 181.
- 21 VG Karlsruhe, VR 2002, 281: Bei der Videoüberwachung öffentlicher Räume handelt es sich mangels einer rechtlichen Regelung nicht um Verwaltungsakte; ebenso VGH Mannheim, NVwZ 2004, 498 ff.
- 22 OVG Hamburg, VRS 104/03, 465 ff. (Beschluss vom 22. 5. 2002); Weber, Keine selbständige Anfechtbarkeit einer MPU-Anordnung, NZV 2006, 399 ff., mit umfangreichen Hinweisen auf die Rspr.
- 23 BVerwG, DVBl. 2000, 1853; OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2007, 90; Höfling/Krings, JuS 2000, 625, 627; Kopp/Ramsauer, Anm. 3 zu § 54 VwVfG; Maurer, S. 348; Pietzner/Ronellenfisch, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 11. A. 2004, S. 47: Verwaltungsrechtlicher Vertrag (ebenso Scherzberg, Grundlagen des verwaltungsrechtlichen Vertrages, JuS 1992, 205).
- 24 Höfling/Krings, JuS 2000, 625, mit Hinweisen auf die Rspr.
- 25 Im Regierungsentwurf zum VwVfG des Bundes wurde der verwaltungsrechtliche Vertrag gegenüber dem Verwaltungsakt noch als atypische Handlungsform der Behörde bezeichnet (BT-Dr. 7/910, S. 81).
- 26 Kopp/Ramsauer, Anm. 12 zu § 54 VwVfG.
- 27 Scherzberg, JuS 1992, 205; Höfling/Krings, JuS 2000, 625, 626: inzwischen häufig gewählte Gestaltungsinstrument der Verwaltung.
- 28 VGH Mannheim, NVwZ 2000, 1304.
- 29 VG Regensburg, NuR 2006, 402.
- 30 OVG Frankfurt, LKV 2004, 330, 331.
- 31 BVerwG, DVBl. 2000, 1853 ff.
- 32 VGH München, BayVbl. 2000, 595.
- 33 VGH Mannheim, NVwZ 1993, 903.
- 34 VG Braunschweig, NVwZ-RR 2001, 626, 627; weitere Beispiele sind nachzulesen bei Pietzner/Ronellenfisch, S. 48.
- 35 Deger, Handlungsformen der Polizei gegen störende Ansammlungen, VBIBW 2004, 96, 98; Höfling/Krings, JuS 2000, 625, 627, mit Hinweisen auf die Rspr.; Weber, Entschädigung in Mittelwiesenberg, KommJur 2007, 209 ff.
- 36 BVerwG, DVBl. 2000, 1853 ff., Verwaltungsvertrag nach den §§ 54 ff. BauVwVfG; Höfling/Krings, JuS 2000, 625, 628; VG Braunschweig, NVwZ-RR 2001, 626, 627: Ablösungsvereinbarung betr. Entwässerungs- und Wasserversorgungsbeiträge nach § 133 III 5 BauGB.
- 37 § 54 S. 2 VwVfG lautet wie folgt:  
»Insbesondere kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde.«  
Dazu das BVerwG, DVBl. 2000, 1853, 1854:  
»Mit der Bezugnahme auf den Erlaß eines Verwaltungsaktes bezeichnet die Norm den typischen Anwendungsbereich des subordinationsrechtlichen Vertrages, nämlich den Abschluß eines Vertrages in einem Rechtsbereich, in dem sich Bürger und Behörde allgemein wie bei dem Erlaß eines Verwaltungsaktes in einem Über- und Unterordnungsverhältnis gegenüberstehen.«
- 38 Kopp/Ramsauer, VwVfG, Anm. 48 zu § 54; Grziwotz, Einführung in die Vertragsgestaltung im öffentlichen Recht, JuS 1998, 807, 810: Beim subordinationsrechtlichen Vertrag ist der Verwaltungsvertrag lediglich ein Verwaltungsaktersatz; VG Braunschweig, NVwZ-RR 2001, 626, 627: Die Gemeinde sieht infolge der vertraglichen Vereinbarung davon ab, »den Erschließungsbeitrag durch Verwaltungsakt mit einem Bescheid anzufordern.«
- 39 BVerwG, DVBl. 2000, 1853, 1854.  
Dieses sog. Über- und Unterordnungsverhältnis (auch als Subordinationsverhältnis bezeichnet) ist typisch bei einer einseitigen behördlichen Regelung mittels Verwaltungsakt gegenüber dem Bürger.
- 40 BVerwG, DVBl. 2000, 1853, 1854; VGH Mannheim, NVwZ 1993, 904; Pietzner/Ronellenfisch, S. 47, mit Hinweisen auf die Rspr.; Kopp/Ramsauer, Anm. 28 zu § 54 VwVfG.
- 41 VGH Mannheim, NVwZ 1993, 903, 905; OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2007, 90; Scherzberg, JuS 1992, 205, 210; Waechter, JZ 2006, 166, 167.
- 42 Höfling/Krings, JuS 2000, 625, 627.
- 43 Maurer, S. 383.
- 44 Siehe dazu Horn, Jura 2004, 447, 448; in Sachen z. B. § 61 VwVfG i. V. mit 1 II SächsVwVfG (entspr. Anwendung der Vorschriften über die Vollstreckung von Verwaltungsakten); Höfling/Krings, JuS 2000, 625, 628.
- 45 VG Braunschweig, NVwZ-RR 2001, 626, 627; Maurer, S. 392; Grziwotz, JuS 1998, 903; BVerwG, NJW 1996, 608, 609: Unterwerfungserklärung.
- 46 BVerwG, NJW 1996, 608, 610: »Der Vertrag wird zum Vollstreckungstitel gemacht«; VG Braunschweig, NVwZ-RR 2001, 626, 627; Kopp/Ramsauer, Anm. 7 zu § 61 VwVfG.
- 47 VG Braunschweig, NVwZ-RR 2001, 626, 627; zu dem Ausnahmefall, dass sich die Behörde der sofortigen Vollstreckung unterwirft, siehe OVG Münster, NVwZ-RR 2007, 140 (bei Gericht abgeschlossener Vergleich).
- 48 Kopp/Ramsauer, Anm. 7 zu § 61 VwVfG; Beispiele nachzulesen bei BVerwG, NJW 1995, 1104, 1105, und NJW 1996, 608 ff., sowie DVBl. 2000, 1853 ff.
- 49 BVerwG, NJW 1995, 1104, 1105, und 1996, 608, 610; Kopp/Ramsauer, Anm. 7 zu § 61 VwVfG; Berg, Zur Durchsetzung einer öffentlich-rechtlich vereinbarten Vertragsstrafe, JuS 1997, 888, 889.  
Hier also der Ausnahmefall der Schriftform zur Klärung des Verhältnisses zwischen Behörde und Bürger, da ansonsten Formfreiheit herrscht, § 37 II VwVfG. Ausnahmefall beim Verwaltungsakt ist z. B. der Widerspruchsbescheid nach § 73 III VwGO, der ebenfalls in Schriftform erlassen und sogar zugestellt werden muß.
- 50 VG Braunschweig, NVwZ-RR 2001, 626, 627.
- 51 Horn, Jura 2004, 447, 448; Kopp/Ramsauer, Anm. 4 zu § 61 VwVfG.
- 52 Grziwotz, JuS 1998, 810.
- 53 BVerwG, NVwZ 1990, 855.
- 54 Siehe z. B. Art. 36 III 1, V BayVwZVG, und § 20 III, IV SächsVwVfG; VGH München, NVwZ 1987, 512.
- 55 BGHZ 22, 55, 58; BVerwG, NJW 1996, 608, 609, zu einem subordinationsrechtlichen Vertrag.
- 56 BGHZ 22, 55, 58 ff.
- 57 BVerwG, NJW 1996, 608, 610.
- 58 Nach BVerwG, NJW 1996, 608.
- 59 Die Behörde muß hierbei von dem Behördenleiter, seinem allgemeinen Vertreter oder einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes, der die Befähigung zum Richteramt hat oder die Voraussetzungen des § 110 Satz 1 des Deutschen Richtergesetzes erfüllt, vertreten werden (ebenso der Wortlaut des Art. 61 I 2 BayVwVfG).