

ENTSCHEIDUNG DES MONATS

MÄRZ 2024

Hinweis vom HLB-Team:

So beliebt das (allgemeine) Verwaltungsrecht bei den juristischen Prüfungsämtern und so relevant es in der Lebenswirklichkeit ist, so unbeliebt sind „VA“ und Klageverfahren vorm Verwaltungsgericht und so gefürchtet sind unbekannte Gesetze bei so manchem Prüfling. Die vertiefte Auseinandersetzung mit der Grundsystematik und dem Gesetz (= Gesetzeslektüre!) kann sich dabei jedoch ganz besonders im Verwaltungsrecht lohnen und zu einem regelrechten Punktehagel führen.

In beinahe jeder zweiten Examensklausur im Öffentlichen Recht wird das Wissen um die Grundlagen des Verwaltungsrechts auf den Prüfstand gestellt. Mag es auf den ersten Blick um völlig unbekannte Konstellationen gehen, kann gerade dies zum Vorteil des vorbereiteten Studierenden werden: Die Lösung des Falles steht regelmäßig zwischen den Zeilen des Sachverhalts und in den Zeilen des (vermeintlich unbekanntes) Gesetzes. „Vermeintlich“, da auch dieses Gesetz bekannte Strukturen aufweisen wird. Hier segeln Studentinnen und Studenten also tatsächlich wieder auf bekannten Gewässern. Das glaubt ihr nicht? Dann gleicht doch einmal das Inhaltsverzeichnis von Waffengesetz (WaffG) und Landeshundegesetz NRW (LHundG NW) gegeneinander ab. Lerneffekt garantiert.

Mit eben diesen Strukturen beschäftigten sich auch die Richter des VG Augsburg (Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346) bzw. des Bayerischen VGH (Beschl. v. 22.01.2024 – 10 ZB 23/1558). Sie hatten einen Fall zu entscheiden, in welchem sich der Kläger u.a. gegen die Auferlegung eines Leinenzwangs bzgl. seiner Hunde wandte.

Dogmatisch widmen wir uns einem AT-Klassiker des Verwaltungsrechts, der den Prüfling nebst der Gesetzeslektüre sicher durchs Examen bringen kann: Die Bestimmtheit von Verwaltungsakten.

Die Hintergründe der Entscheidung

Der Kläger wendet sich in der Entscheidung gegen eine Anordnung zur Hundehaltung seines Hundes „Schnipsi“ (Leinenzwang).

Der Kläger ist Halter zweier Hunde, u.a. des Labrador-Mischlings mit Rufnamen „Schnipsi“, einem Rüden mit einer Schulterhöhe von ca. 63 cm. Am 07.11.2022 kam es zu einem Beißvorfall, bei dem „Schnipsi“ ohne Leine und Aufsicht den Nachbarn des Klägers in den kleinen Finger biss. Der Finger musste daraufhin auf Grundgliedhöhe amputiert werden.¹ Zudem geriet „Schnipsi“ am 11.12.2022 unangeleint mit einem anderen Hund in Konflikt, zu dem die Polizei hinzugerufen wurde. Dabei wurde keiner der Hunde verletzt.

Daraufhin verpflichtete die Beklagte den Kläger mit Bescheid vom 06.02.2023, seinen Hund „Schnipsi“ ab sofort in allen öffentlichen Anlagen und auf allen öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen **innerhalb des bebauten Zusammenhangs und im Umkreis von 100 m** an einer reißfesten Leine, deren Länge nicht mehr als 2 m betragen darf, sowie mit einem schlupfsicheren Halsband auszuführen (Ziffer 1. des Bescheides). Des Weiteren verpflichtete sie ihn dazu, seinen Hund in dem in Ziffer 1. genannten Bereich nur mit einem Maulkorb auszuführen (Ziffer 2. des Bescheides). Zur Begründung wurde u.a. auf den Vorfall vom 07.11.2022 (Beißvorfall) Bezug genommen. Die Beklagte führte darüber hinaus weitere Vorfälle an, in denen „Schnipsi“ verhaltensauffällig geworden sei. Neben dem Vorfall vom 11.12.2022 habe „Schnipsi“ auch am 23.08.2021 einen anderen Hund attackiert und in diesem Fall gebissen. Am 10.11.2022 habe „Schnipsi“ zudem versucht, über die Eingangstreppe durch die geöffnete Haustür in ein anderes Wohnhaus zu gelangen. Alle Vorfälle hätten gemein, dass „Schnipsi“ ohne Leine und allein unterwegs gewesen sei.²

Aufgrund dieser Ereignisse sei zu besorgen, dass es auch künftig zu weiteren Vorfällen kommen werde. Daher gehe von „Schnipsi“ – **aufgrund seines Verhaltens und auch seiner Größe** – eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus.³

Gegen den Bescheid vom 06.02.2023 hat der Kläger Klage vor dem Verwaltungsgericht (VG) Augsburg erhoben, soweit dieser einen Leinenzwang anordnet.⁴

¹ VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 2.

² VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 3.

³ VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 3.

⁴ Vgl. VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 1.

Er ist der Auffassung, der Beklagten fehle schon die **sachliche und örtliche Zuständigkeit** für die entsprechende Anordnung, da die Beklagte die Anordnungen für das gesamte bayrische Staatsgebiet und nicht nur das Gemeindegebiet getroffen habe. Auch gehe von „Schnipsi“ keine konkrete Gefahr aus. Der Beißvorfall vom 07.11.2022 sei ein Einzelfall gewesen, für den ihn als Halter jedoch keinerlei Verantwortung treffe. An diesem Tag sei ihm „Schnipsi“ weit außerhalb des „bebauten Zusammenhangs“ freilaufend außer Sicht gekommen und daraufhin allein nach Hause gelaufen. Zudem sei das wegen des Beißvorfalls eingeleitete Ermittlungsverfahren gegen ihn wegen fahrlässiger Körperverletzung – was zutreffend ist – mangels hinreichenden Tatverdachts gem. **§ 170 Abs. 2 StPO** eingestellt worden. Eine konkrete Gefahr könne auch nicht aus der Größe von „Schnipsi“ hergeleitet werden. Die Beklagte habe beim Erlass des Bescheides noch gar nicht gewusst, dass es sich bei „Schnipsi“ um einen „großen Hund“ handle. Das zeige sich schon daran, dass die Behörde ihre Ausführungen dahingehend – was zutreffend ist – erst in der mündlichen Verhandlung ergänzt habe. Im Übrigen sei die Anordnung der Leinenpflicht **gleichheitswidrig**, da es im Gemeindegebiet eine Vielzahl weiterer großer Hunde gebe, bei der die Gemeinde keine Leinenpflicht angeordnet habe.

Die Entscheidung

Das VG Augsburg hat die Klage abgewiesen, da der Bescheid rechtmäßig sei.⁵ Die gegen das Urteil des VG Augsburg eingelegte Berufung zum BayVGH wurde mit Beschluss vom 22.01.2024 als unzulässig zurückgewiesen.⁶

Zur Begründung führten das VG Augsburg sowie der BayVGH insbesondere Folgendes aus:⁷

Rechtsgrundlage für die sicherheitsrechtliche Anordnung sei **Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 1 LStVG**. Danach können Gemeinden zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit und Eigentum Anordnungen für den Einzelfall zur Haltung von Hunden treffen, wenn in dem zu betrachtenden Einzelfall eine **konkrete Gefahr** für die genannten Schutzgüter vorliegt.⁸

Entgegen der Auffassung des Klägers sei die Beklagte für den Erlass des streitgegenständlichen Bescheids sachlich und örtlich zuständig, sodass dieser nicht gem. **Art. 44 BayVwVfG** nichtig sei.

⁵ VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 14.

⁶ BayVGH, Beschl. v. 22.01.2024 – 10 ZB 23/1558, BeckRS 2024, 1195.

⁷ FYI: Die Entscheidungsgründe des VG Augsburg und des BayVGH werden hier aus Gründen der Übersichtlichkeit und Verständlichkeit zusammen dargestellt.

⁸ VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 15.

Unschädlich sei, dass die in dem Bescheid angeordneten Pflichten über den Wirkungskreis der zuständigen Gemeinde hinaus gelten (bspw. auch in Nachbargemeinden). Denn nach **Art. 4 Abs. 1 VGemO** nimmt die Verwaltungsgemeinschaft⁹ (**Fußnote lesen!**) alle Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises ihrer Mitglieder wahr.¹⁰

Für Studierende in **NRW**:

In NRW gibt es „Verwaltungsgemeinschaft“ **nicht!** Dieses Problem kann so in einer Klausur daher nicht auftauchen. Das Argument des Klägers kann natürlich dennoch aufgegriffen werden. In NRW ließe sich dies jedoch über **§ 4 Abs. 5 LHundG NW** lösen. Demnach gilt die „Erlaubnis“ zum Halten gefährlicher Hunde (gem. **§ 3 Abs. 3 S. 1 Nr. 3, 4 LHundG NW** auch solche Hunde, die Menschen gebissen/in gefährlicher Weise angesprungen haben) **im gesamten Landesgebiet**. Diese Erlaubnis kann gem. **§ Abs. 4 Hs. 1 LHundG NW** auch mit „Auflagen“ (z.B. einer über **§§ 2 Abs. 2, 5 Abs. 2 LHundG NW** hinausgehenden Anleinpflcht) verbunden werden. Auch nachträglich kann die Behörde gem. **§ 12 Abs. 1 LHundG NW** entsprechende Anordnungen treffen.

Auch durfte die Beklagte aufgrund ihrer Erkenntnisse davon ausgehen, dass von dem Hund „Schnipsi“ eine konkrete Gefahr i.S. des **Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 1 LStVG** ausgeht. Denn nach der Rechtsprechung ist von einer solchen konkreten Gefahr bereits dann auszugehen, wenn **große Hunde** auf öffentlichen Straßen und Wegen mit relevantem Publikumsverkehr frei herumlaufen, **auch wenn es in der Vergangenheit noch nicht zu konkreten Beißvorfällen gekommen ist**. Ist es bereits zu einem Beißvorfall oder sonstigen Schadensfällen durch den Hund gekommen, sei eine konkrete Gefahr zu bejahen, wenn nicht dargelegt werden könne, dass eine Wiederholung auch ohne Erlass einer sicherheitsrechtlichen Anordnung auszuschließen ist. Diese Voraussetzungen seien hier erfüllt. So handele es sich bei „Schnipsi“ mit einer Schulterhöhe von ca. 63 cm unstreitig um einen „großen Hund“.¹¹ Auch habe sich der Hund öfters freilaufend und unbeaufsichtigt im Gemeindegebiet – wo auch Publikums- und Autoverkehr stattfindet – aufgehalten.

⁹ **FYI:** Eine „Verwaltungsgemeinschaft“ ist ein Zusammenschluss benachbarter kreisangehöriger Gemeinden unter Aufrechterhaltung des Bestands der Beteiligten Gemeinden (Art. 1 Abs. 1 S. 1 VGemO). Sinn und Zweck dieser Gemeinschaften ist u.a. auch eine effiziente Aufgabenverteilung. So kann eine Gemeinde dieser Gemeinschaft auch Aufgaben für die anderen Gemeinden (hier: Die Gefahrenabwehr nach dem Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 1 LStVG) wahrnehmen. **In NRW, Hessen und dem Saarland gibt es solche Zusammenschlüsse nicht!**

¹⁰ BayVGh, Beschl. v. 22.01.2024 – 10 ZB 23/1558, BeckRS 2024, 1195, Rn. 13; VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 16.

¹¹ Der BayVGh bejaht dies ab einer Schulterhöhe von 50 cm (BayVGh, Beschl. v. 29.03.2006 – 24 CS 06/600, juris, Rn. 31; Urt. v. 09.11.2010 – 10 BV 06/3053, juris, Rn. 25).

Ob „Schnipsi“ selbst als gefährlich einzustufen ist, sei dabei **irrelevant**. Denn jedenfalls sei mit hinreichender Sicherheit zu erwarten, dass Menschen vor einem unangeleiteten großen Hund Angst haben und es aufgrund unvorhersehbarer oder unkontrollierter Reaktionen von Mensch und/oder Hund zu erheblichen Gefahren für Leib und Leben kommen kann.¹²

Unabhängig von der Größe des Hundes sei es bereits zu mindestens einem erwiesenen Beißvorfall mit „Schnipsi“ am 07.11.2022 gekommen, bei dem dieser dem Nachbarn des Klägers in den kleinen Finger biss, sodass dieser amputiert werden musste. Die Beklagte durfte bei der von ihr vorzunehmenden Gefahrenprognose insoweit zu Recht von einer konkreten Gefahr durch „Schnipsi“ ausgehen. Dass ein etwaiges strafrechtliches Ermittlungsverfahren bezüglich dieses Vorfalls gem. **§ 170 Abs. 2 StPO** eingestellt wurde, spielt für diese Prognose keine Rolle.¹³

Zu Recht sei die Beklagte bei ihrer Prognoseentscheidung davon ausgegangen, dass eine Wiederholung ohne Erlass einer sicherheitsrechtlichen Anordnung nicht auszuschließen sei. Unstreitig kam es neben dem Beißvorfall am 11.12.2022 zu einer weiteren Attacke auf einen anderen Hund, bei dem „Schnipsi“ nicht angeleint war. Ferner zeige das Verhalten des Klägers, dass er wenig einsichtig ist, sodass von weiteren Gefahrensituationen ausgegangen werden muss.¹⁴

Die Regelung in Ziffer 1. der Verfügung, die sich auf Plätze innerhalb des bebauten Zusammenhangs und im Umkreis von 100 m bezieht, sei auch **bestimmt genug** i.S. des **Art. 37 BayVwVfG**.¹⁵ Hinreichende Bestimmtheit eines Verwaltungsakts in diesem Sinne bedeute, dass aus der getroffenen Regelung, d.h. aus dem Entscheidungssatz im Zusammenhang mit den Gründen und sonstigen für die Betroffenen bekannten oder für sie ohne weiteres erkennbaren Umständen die Regelung, die den Zweck, Sinn und Inhalt des Verwaltungsakts ausmacht, so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein muss, dass sie ihre Verhalten danach richten könne. Dabei genüge es, wenn sich die Erkennbarkeit aufgrund einer Auslegung des Verwaltungsakts unter Berücksichtigung der weiteren Umstände nach Treu und Glauben ergebe.¹⁶

¹² BayVGh, Beschl. v. 22.01.2024 – 10 ZB 23/1558, BeckRS 2024, 1195, Rn. 9; VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 16.

¹³ VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 18.

¹⁴ VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 19.

¹⁵ BayVGh, Beschl. v. 22.01.2024 – 10 ZB 23/1558, BeckRS 2024, 1195, Rn. 10 ff.; VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 20.

¹⁶ BayVGh, Beschl. v. 22.01.2024 – 10 ZB 23/1558, BeckRS 2024, 1195, Rn. 11.

Das sei hier der Fall. Die Anordnung bringe hinreichend klar zum Ausdruck, dass ein Leinenzwang für den **Innenbereich** (in Abgrenzung zum Außenbereich), d.h. den Bereich innerhalb einer Ortschaft bzw. im Zusammenhang bebauter Ortsteile, angeordnet worden ist. Die Verwendung von **aus baurechtlichen Begriffen abgeleiteten Formulierungen** stehe dem nach ständiger Rspr. nicht entgegen.¹⁷ Auch die Entfernung von 100 m außerhalb des bebauten Zusammenhangs lasse sich leicht abschätzen und sei damit als ausreichend bestimmt anzusehen.¹⁸

Zuletzt habe die Beklagte auch ihr **Ermessen** fehlerfrei i.S.d. **§ 114 VwGO** ausgeübt. Insbesondere habe sie dabei auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des **Art. 8 LStVG** berücksichtigt. So wurde die Anordnung des Leinenzwangs auf den bebauten Bereich und einen Umkreis von 100 m beschränkt, sodass im Außenbereich grundsätzlich weiterhin ein Auslauf ohne Leine zulässig bleibe. Ebenfalls nicht zu beanstanden sei, dass eine Leinenlänge von maximal zwei Meter angeordnet worden ist. Denn nur so könne gewährleistet werden, dass der Halter in einer Gefahrensituation jederzeit in der Lage ist unverzüglich auf den Hund einzuwirken. Auch sei die Regelung nicht etwa deshalb unangemessen (oder **unbestimmt**¹⁹), weil sie – wie vom Kläger behauptet – die Nutzung eines Halsbandes vorschreibe. Die Beklagte habe in der mündlichen Verhandlung zu Protokoll des Gerichts erklärt, dass für sie maßgeblich die Nutzung der Leine im Vordergrund stehe und ein Brustgeschirr dementsprechend ebenfalls in Betracht komme.²⁰

Auch sei aus den oben genannten Gründen irrelevant, ob die Beklagte bei Erlass des Bescheides die genaue Größe des Hundes kannte; sie sei schon aufgrund der konkreten Vorfälle zum Einschreiten berechtigt gewesen. Jedenfalls habe sie ihre Ermessenserwägungen in der mündlichen Verhandlung in zulässiger Weise gem. **§ 114 Satz 2 VwGO** ergänzt.

Soweit der Kläger eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach **Art. 3 Abs. 1 GG** rügt, weil andere Hundehalter mit gefährlichen Hunden keine Leine nutzen müssten, begründe dies ebenfalls keinen Ermessensfehler. Zwar sei zutreffend, dass Sicherheitsbehörden ein den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes genügende Ermessensentscheidung treffen müssen.

¹⁷ BayVGh, Beschl. v. 22.01.2024 – 10 ZB 23/1558, BeckRS 2024, 1195, Rn. 11.

¹⁸ VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 20.

¹⁹ BayVGh, Beschl. v. 22.01.2024 – 10 ZB 23/1558, BeckRS 2024, 1195, Rn. 14: „Abgesehen davon, dass zweifelhaft erscheint, dass es sich hierbei [...] um eine Frage der Bestimmtheit handelt...“

²⁰ BayVGh, Beschl. v. 22.01.2024 – 10 ZB 23/1558, BeckRS 2024, 1195, Rn. 14; VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 21.

Alleine die hier vom Kläger pauschal vorgetragene Behauptung zeige jedoch nicht auf, dass die entsprechenden Sachverhalte tatsächlich vergleichbar wären. Auch bestehe – entgegen der Auffassung des Klägers – keine Pflicht, aus Gleichbehandlungsgründen eine abstrakt-generelle Regelung für alle großen Hunde zu treffen anstatt bei Vorliegen konkreter Gefährdungssituationen sicherheitsbehördliche Anordnungen gem. **Art. 18 Abs. 2 LStVG** zu verfügen.²¹

Dogmatische Vertiefung

Auch in dieser Entscheidung des Monats wenden wir uns einem Rechtsgebiet zu, das man wohl als **essenziell** für jeden Ö-Recht-Examensdurchgang bezeichnen kann: dem **allgemeinen Verwaltungsrecht**. Dass dieses Rechtsgebiet zwingend beherrscht werden muss, sollte allen angehenden Examenskandidatinnen und Examenskandidaten klar sein. Um dies mit Zahlen zu belegen: Laut einer Auswertung der Universität zu Köln wurde in den Jahren 2015 bis 2019 in **41,9 %** aller Examensklausuren zum öffentlichen Recht Wissen zum allgemeinen Verwaltungsrecht abgefragt.²² Es ist mithin nahezu sicher, dass Ihr damit im Examen konfrontiert werdet.

In dieser Ausgabe möchten wir uns daher – inspiriert von den obigen Entscheidungen – mit einem klassischen Problem des allgemeinen Verwaltungsrechts auseinandersetzen, nämlich der **Bestimmtheit von Verwaltungsakten**.

I. Allgemeines

Gem. **§ 37 Abs. 1 VwVfG** gilt: „Ein Verwaltungsakt muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein“. Das folgt eigentlich bereits aus dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot des **Art. 20 Abs. 3 GG** i.V.m. der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, erfährt in **§ 37 Abs. 1 VwVfG** aber nochmal eine einfachgesetzliche Konkretisierung.²³ Die Bestimmtheit trägt dabei insbesondere der **Individualisierungs- und Klarstellungsfunktion** sowie der **Titelfunktion** des VA Rechnung.²⁴ Der VA muss daher grundsätzlich erkennen lassen, (1) was Regelungsgegenstand ist, (2) zwischen wem die Rechtsbeziehung geregelt wird und (3) welche Rechtsbeziehung geregelt wird.²⁵

²¹ BayVGh, Beschl. v. 22.01.2024 – 10 ZB 23/1558, BeckRS 2024, 1195, Rn. 15; VG Augsburg, Urt. v. 18.07.2023 – Au 8 K 23/346, Rn. 21.

²² Vgl. <https://klausurenkurs.uni-koeln.de/klausurenkurs/auswertung-der-examensklausuren>.

²³ BVerwG, Urt. v. 27.06.2012 – 9 C 7/11, BeckRS 2012, 55846, Rn. 10; Schwarz in: HK-VerwR, 5. Aufl. 2021, § 37 Rn. 6.

²⁴ U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs-VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 2; Schwarz in: HK-VerwR, 5. Aufl. 2021, § 37 Rn. 6.

²⁵ Schwarz in: HK-VerwR, 5. Aufl. 2021, § 37 Rn. 6; U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs-VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 2.

Welche Anforderungen daran zu stellen sind, lässt sich dabei nicht pauschal, sondern nur einzelfallbezogen beantworten. Allgemein kann man sich an folgender Definition orientieren: Ein VA ist bestimmt, wenn der behördliche Wille vollständig und unzweifelhaft zum Ausdruck kommt, damit der Adressat erkennt, was von ihm gefordert wird, damit er sein Verhalten danach ausrichten kann und der VA Grundlage einer zwangsweisen Durchsetzung sein könnte.²⁶

Die Anforderungen an die Bestimmtheit dürfen dabei jedoch nicht ins Unermessliche getrieben werden. Dies zeigt der Begriff „**hinreichend bestimmt**“: Die Bestimmbarkeit des Verwaltungsakts genügt! Welches Maß an Konkretisierung dafür notwendig ist, hängt von der Art des VA, den Umständen des Erlasses und seinem Zweck ab. Maßstäbe können sich insbesondere aus dem jeweiligen Fachrecht ergeben.²⁷

Wichtig ist, dass sich das Bestimmtheitsgebot nur auf den **verfügenden Teil des VA** einschließlich aller **Nebenbestimmungen** bezieht.²⁸ So muss die Begründung des VA nicht hinreichend bestimmt sein, da sie seine Regelungswirkung unangetastet lässt. Auch ein „Hinweis auf gesetzliche Pflichten“ im Bescheid muss nicht näher bestimmt sein, da diese auch ohne Hinweis bestehen.²⁹

Noch eine Anmerkung aus gegebenem Anlass: Aus **§ 23 Abs. 1 VwVfG** folgt, dass die Verwendung von **Fremdsprachen** im verfügenden Teil i.d.R. zur Unbestimmtheit des VA führt, wenn es sich nicht um allgemein bekannte Anglizismen handelt.³⁰ Entsprechendes gilt für die Verwendung bestimmter Formen „**gendergerechter Sprache**“, wenn sie das Verständnis der Verfügung erheblich erschwert.³¹

²⁶ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 C 21/12, BeckRS 2014, 45804 (Rn. 13); U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs-VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 2; Schwarz in: HK-VerwR, 5. Aufl. 2021, § 37 Rn. 7.

²⁷ OVG NRW, Beschl. v. 26.09.2008 – 13 B 1395/08, BeckRS 2008, 39645; U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs-VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 5.

²⁸ BSG, Urt. v. 23.03.2010 – B 8 SO 2/09, BeckRS 2010, 71083, Rn. 11; U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs-VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 3.

²⁹ U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs-VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 3.

³⁰ Schönenbroicher in: NK-VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 37 Rn. 44; U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs-VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 6.

³¹ U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs-VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 6; weitergehend: Petzold/Chen in: NJOZ 2022, 225.

II. Auslegung von Verwaltungsakten

Nach ständiger Rechtsprechung ist der VA auch dann hinreichend bestimmt, wenn sich dessen Inhalt durch Auslegung ermitteln lässt.³² Für die Auslegung maßgeblich ist der **Empfängerhorizont des Betroffenen** unter Berücksichtigung von Treu und Glauben.³³

Die Auslegung beschränkt sich dabei nicht auf den „Leitsatz“ (also die Verfügung) des Verwaltungsakts. Auch die Begründung oder dem VA beigefügte Unterlagen können bei der Auslegung berücksichtigt werden. So genügt es, dass sich der Regelungsinhalt aus dem Bescheid insgesamt einschließlich der Begründung ergibt.³⁴ Das gilt jedoch **in beide Richtungen**: Ein „an sich“ klar formulierter verfügender Teil kann also auch deshalb unbestimmt sein, weil sein Inhalt nicht zur Begründung oder beigefügten Unterlagen passt.³⁵ Denklogisch kann der Verweis auf weitere Unterlagen in der Verfügung/Begründung dem VA auch nur dann zur Bestimmtheit verhelfen, wenn der Betroffene auf diese Unterlagen Zugriff nehmen kann.³⁶

Erst wenn auch unter Anwendung der anerkannten Auslegungsgrundsätze keine Klarheit über den Behördenwillen geschaffen werden kann bzw. Widersprüchlichkeiten nicht beseitigt werden können, liegt Unbestimmtheit vor.³⁷ Auch Zweifel gehen zulasten der Behörde.³⁸

³² BVerwG, Beschl. v. 09.07.2019 – 9 B 29/18, BeckRS 2019, 18010, Rn. 9 ff.; Urt. v. 09.07.2020 – 3 C 20/18, BeckRS 2020, 27907, Rn. 12.

³³ BVerwG, Beschl. v. 13.09.1999 – 11 B 14/99, BeckRS 1999, 30072650; Schönenbroicher in: NK-VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 37 Rn. 17.

³⁴ OVG Thüringen, Beschl. v. 01.09.2000 – 4 ZKO 131/00, BeckRS 2000, 172438 (2. Leitsatz); Tiedemann in: BeckOK-VwVfG, 62. Ed. Stand: 01.01.2023, § 37 Rn. 5; U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs-VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 7.

³⁵ Vgl. OVG NRW, Beschl. v. 06.11.2008 – 13 B 1461/08, BeckRS 2008, 40991; OVG Niedersachsen, Beschl. v. 17.09.2007 – 12 ME 225/07, BeckRS 2007, 26831.

³⁶ BVerwG, Beschl. v. 22.04.1996 – 11 B 123/95, BeckRS 1997, 20110; BayVGh, Beschl. v. 17.03.2004 – 22 CS 04/362, BeckRS 2004, 21991, Rn. 5; Tiedemann in: BeckOK-VwVfG, 62. Ed. Stand: 01.01.2023, § 37 Rn. 7.

³⁷ OVG Thüringen, Beschl. v. 01.09.2000 – 4 ZKO 131/00, BeckRS 2000, 172438 (2. Leitsatz); U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs-VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 7.

³⁸ Schönenbroicher in: NK-VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 37 Rn. 22; HessVGh, Urt. v. 22.09.1992 – 11 UE 2954/86, BeckRS 2005, 23161.

III. Bestimmtheit hinsichtlich der Rechtsnatur, der erlassenden Behörde, der Betroffenen und des Inhalts

Die Bestimmtheit bezieht sich bei VA insbesondere auf die Rechtsnatur, die erlassende Behörde, die Betroffenen und den Inhalt. Am klausurrelevantesten dürfte vermutlich die Bestimmtheit des Inhalts des VA sein. Es schadet jedoch nicht, auch die weiteren „Prüfungspunkte“ jedenfalls gedanklich durchzuprüfen, wenn die Bestimmtheit des VA mal problematisiert wird. Zum einen bezieht sich die Bestimmtheit auf die **Rechtsnatur** des fraglichen Aktes.³⁹ Es muss hinreichend klar werden, dass es sich um einen VA handelt, also eine verbindliche Einzelfallregelung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. Das ist i.d.R. unproblematisch, wenn der Akt entsprechend als „Bescheid“, „Verfügung“, „Anordnung“ oder „Entscheidung“ gekennzeichnet ist.⁴⁰ Stutzig solltet Ihr werden, wenn sich der Bescheid mehr wie eine **Bitte** oder **Anregung** liest. Merkt euch: Ein respektvolles, höfliches und freundliches Verhalten gegenüber dem Bürger ist nicht zu beanstanden, darf aber nicht dazu führen, dass die **Verbindlichkeit** der Anordnung nicht hinreichend deutlich wird.⁴¹

Auch muss die **erlassende Behörde** hinreichend erkennbar sein. Ausdrücklich vorgesehen ist dies nach **§ 37 Abs. 3 VwVfG** nur für elektronische und schriftliche VA. So soll insbesondere die Möglichkeit von **Rechtsbehelfen** sichergestellt werden: Denn wer nicht weiß, welche Behörde den Bescheid erlassen hat, kann sich auch nicht mit einem entsprechenden Rechtsbehelf an jene Behörde wenden.⁴² Es ist aber auch bei **mündlichen VA** Bestimmtheitserfordernis, dass zumindest klar wird: der Verhaltensbefehl stammt von (irgendeiner) **Behörde!**⁴³ Denn die **VA-Qualität** lässt sich nur bestimmen, wenn deutlich wird, dass der Verhaltensbefehl von einer Behörde stammt. Dafür genügt bspw. schon der Zuruf „Polizei!“.

Selbstverständlich muss auch der **Adressat** der Maßnahme hinreichend erkennbar sein. Wird der VA an eine Einzelperson adressiert, genügt hier i.d.R. die Nennung des vollständigen Namens, Adresse und ggf. auch Geburtsdatum.⁴⁴ Bei **Personenmehrheiten** muss man etwas präziser arbeiten.

³⁹ Schröder in: Schoch/Schneider-VerwR, Werkstand: 4. EL November 2023, § 37 Rn. 26; Schwarz in: HK-VerwR, 5. Aufl. 2021, § 37 Rn. 10.

⁴⁰ Schwarz in: HK-VerwR, 5. Aufl. 2021, § 37 Rn. 10; Tiedemann in: BeckOK-VwVfG, 62. Ed. Stand: 01.10.2023, § 37 Rn. 9.

⁴¹ BVerwG, Urt. v. 12.01.1973 – VII C 3/71, BeckRS 1973, 30428071; Tiedemann in: BeckOK-VwVfG, 62. Ed. Stand: 01.10.2023, § 37 Rn. 9.

⁴² Tiedemann in: BeckOK-VwVfG, 62. Ed. Stand: 01.10.2023, § 37 Rn. 11.

⁴³ OVG Niedersachsen, Beschl. v. 30.01.2009 – 5 ME 395/08, BeckRS 2009, 31337.

⁴⁴ Schönenbroicher in: NK-VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 37 Rn. 25.

Die Verwendung von Sammelbegriffen wie bspw. „die Eheleute Müller“, die „Erbengemeinschaft“ oder die „Wohnungseigentümergeinschaft“ sind grundsätzlich zulässig.⁴⁵ Es muss aber immer sichergestellt sein, dass die **Betroffenen** und auch die **nicht Betroffenen** hinreichend bestimmbar sind.

Zuletzt muss auch der Inhalt der Regelung ohne weiteres erkennbar sein. Hier gilt die schon genannte Formel: Der Adressat muss erkennen, was von ihm gefordert wird und der Verwaltungsakt muss – sofern er einen vollstreckbaren Inhalt hat – geeignet sein, Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung zu sein.⁴⁶ Das heißt, dass der **Sachverhalt**, auf den sich die Regelung bezieht, und die **Rechtsfolge**, die bestimmt wird, hinreichend erkennbar sind. Zudem muss die Rechtsfolge auf den **konkreten Einzelfall** bezogen sein: Die bloße Wiederholung des Gesetzestextes, insbesondere die schlichte Übernahme unbestimmter Rechtsbegriffe, erfüllt dieses Kriterium nicht, da die Wertungen hier dem Adressaten überlassen werden.⁴⁷

Im Übrigen kommt es stark auf den Einzelfall an.⁴⁸ Denkt aber auch hier daran, euch immer am **Empfängerhorizont des Adressaten** zu orientieren! So wird eine Regelung, die medizinische Fachbegriffe enthält, für einen medizinischen Laien regelmäßig nicht verständlich sein. Ist Adressat indes eine Ärztin, wird der Regelungsinhalt kaum zu beanstanden sein.⁴⁹

Zudem dürfen sich die Regelungen innerhalb eines VA oder die Regelungen von zwei oder mehr VA **nicht widersprechen**. Ist dies der Fall, muss beachtet werden, dass widersprüchliche Regelungen **nicht** der Auslegung zugänglich sind! Denn der Inhalt der Regelung lässt sich hier überhaupt nicht bestimmen, da aus Widersprüchen Beliebiges abgeleitet werden kann.⁵⁰ Widersprüchlichkeit führt daher in aller Regel zur Unbestimmtheit des Verwaltungsakts.

IV. Fehlerfolgen und Heilung

Die Verletzung des Bestimmtheitsgebots kann sowohl zur **Nichtigkeit** gem. **§ 44 Abs. 1 VwVfG** als auch zur **Rechtswidrigkeit** des Verwaltungsakts führen.⁵¹

⁴⁵ Tiedemann in: BeckOK-VwVfG, 62. Ed. Stand: 01.10.2023, § 37 Rn. 14; Schröder in: Schoch/Schneider-VerwR, Werkstand: 4. EL November 2023, § 37 Rn. 35.

⁴⁶ BVerwG, Beschl. v. 28.02.1990 – 4 B 174/89, BeckRS 1990, 597.

⁴⁷ BVerwG, Urt. v. 18.04.1997 – 8 C 45/95, BeckRS 1997, 22343.

⁴⁸ Vgl. zu den Besonderheiten im Baurecht und Polizei- und Ordnungsrecht bspw. Schönenbroicher in: NK-VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 37 Rn. 46 ff, 62 ff.

⁴⁹ OVG NRW, Beschl. v. 08.09.2009 – 13 B 894/09, BeckRS 2009, 39002 (2. Leitsatz); Beschl. v. 20.01.2017 – 4 B 57/17, BeckRS 2017, 101002, Rn. 7 f.

⁵⁰ BayVGh, Urt. v. 08.01.1982 – 23 B 80 A/163, BeckRS 1982, 3939; VGh BaWü, Urt. v. 26.05.1987 – 11 S 1699/85, BeckRS 1987, 5133.

⁵¹ Schwarz in: HK-VerwR, 5. Aufl. 2021, § 37 Rn. 23; U. Sachs in: Stelkens/Bonk/Sachs-VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 40.

Die Regel ist dabei die Rechtswidrigkeit, der VA ist also aufhebbar, soweit er nicht bestands- oder rechtskräftig ist.⁵² Zudem führt die Unbestimmtheit – selbst bei bestands- und rechtskräftigen VA – regelmäßig zur **Vollzugsunfähigkeit** des VA, er kann also nicht Grundlage einer zwangsweisen Durchsetzung sein.⁵³ Nichtigkeit wird hingegen nur anzunehmen sein, wenn der Verstoß **besonders schwer und offensichtlich ist**.⁵⁴ So beispielsweise, wenn der VA vollkommen unverständlich und undurchführbar ist (z.B. wegen Widersprüchlichkeit) oder wenn nicht erkennbar wird, wer durch den VA verpflichtet werden soll.⁵⁵

Zumindest bei „nur rechtswidrigen“ VA kommt regelmäßig eine „**Heilung**“ in Betracht. Verwechselt dies jedoch nicht mit einer Heilung nach **§§ 45, 46 VwVfG**! Diese Vorschriften sind nicht anwendbar, da die fehlende Bestimmtheit einen „**materiellen**“ und nicht bloß „formellen“ Fehler darstellt.⁵⁶ Die Rspr. nimmt indes an, dass die Heilung der Unbestimmtheit durch eine **nachträgliche Präzisierung** in der **für den VA gebotenen Form** (z.B. durch klarstellenden VA) mit ex-tunc-Wirkung möglich sei.⁵⁷

Diese Nachbesserung ist zum einen wegen **§ 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO** durch den **Widerspruchsbescheid** im Widerspruchsverfahren möglich.⁵⁸ Es wurde jedoch auch für zulässig erachtet, dass die Ausgangsbehörde ihren unbestimmten VA durch einen „klarstellenden“ Bescheid konkretisiert.⁵⁹ Aus Sicht der Rspr. könne der VA sogar noch in der **mündlichen Verhandlung** vor dem Verwaltungsgericht im Wege der „Klarstellung“ nachträglich geheilt werden; dabei sei nicht einmal die für den VA vorgesehene Form einzuhalten, sodass die „Klarstellung“ **mündlich** erfolgen könne.⁶⁰

Die Möglichkeit der Heilung gilt natürlich nicht für nichtige VA: Etwas Nichtiges kann nicht geheilt werden^{61, 62}.

⁵² Schöenbroicher in: NK-VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 37 Rn. 106.

⁵³ OVG NRW, Beschl. v. 16.01.1998 – 10 B 3029/97, BeckRS 2015, 48944; Beschl. v. 11.05.2000 – 10 B 306/00, BeckRS 2000, 22009, Rn. 4 ff.

⁵⁴ Schöenbroicher in: NK-VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 37 Rn. 109; Schwarz in: HK-VerwR, 5. Aufl. 2021, § 37 Rn. 23.

⁵⁵ BaWü-VGH, Ur. v. 15.01.1990 – 1 S 3625/88, BeckRS 1990, 3513; OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 30.10.1989 – 12 B 86/89, BeckRS 1989, 3183.

⁵⁶ BVerwG, Ur. v. 29.03.1968 – IV C 27/67, BeckRS 1968, 105326.

⁵⁷ OVG NRW, Beschl. v. 14.12.2021 – 10 B 1542/21, BeckRS 2021, 39507, Rn. 7.

⁵⁸ HessVGH, Ur. v. 24.03.2000 – 11 TG 3096/99, BeckRS 2005, 23103; VGH BaWü, Ur. v. 27.03.2007 – 10 S 2221/05, BeckRS 2007, 23958.

⁵⁹ BVerwG, Beschl. v. 21.06.2006 – 4 B 32/06, BeckRS 2006, 24116; Ur. v. 14.12.1990 – 7 C 5/90, BeckRS 1990, 4938 (1. Leitsatz).

⁶⁰ BVerwG, Ur. v. 14.12.1990 – 7 C 5/90, BeckRS 1990, 4938 (1. Leitsatz); Ur. v. 20.04.2005 – 4 C 18/03, BeckRS 2005, 27251, Rn. 53 f.

⁶¹ Schöenbroicher in: NK-VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 37 Rn. 108; Schröder in: Schoch/Schneider-VerwR, Werkstand: 4. EL November 2023, § 37 Rn. 46.

⁶² Verfasser: Paul Niklas Müller, Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei HLB Schumacher Hallermann

Supervision: Christian Lederer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei HLB Schumacher Hallermann

Dr. Lennart Brüggemann, Rechtsanwalt & Geschäftsführer bei HLB Schumacher Hallermann.