

Im Unterschied zu gerichtlichen Entscheidungen können Verwaltungsakte prinzipiell unter bestimmten Voraussetzungen vor und nach Eintritt der Bestandskraft aufgehoben, zurückgenommen oder widerrufen werden.<sup>3</sup>

#### *Rechtswirksamkeit und fehlerhafter Verwaltungsakt*

Fehlerhafte Verwaltungsakte sind auch grundsätzlich als sofort rechtswirksam anzusehen. Dies unterscheidet sie von Rechtsgeschäften des Zivilrechts, die gemäß § 68 Abs. 1 Ziff. 1 ZGB bereits rechtsunwirksam (nichtig) sind, wenn ihr Inhalt gegen Rechtsvorschriften verstößt. Das hat seinen Grund in der gleichberechtigten Stellung der Zivilrechtssubjekte zueinander, die im Kern auf der Willensübereinstimmung sowie der eigenverantwortlichen und paritätischen Realisierung der jeweiligen Rechte und Pflichten fußt.

Dagegen besitzt in einem Verwaltungsrechtsverhältnis die Verwaltungsbehörde in der Regel Befugnisse, durch die sie - letztlich auch gegen den Willen des Adressaten - zur Durchsetzung des Allgemeininteresses diese Rechtsbeziehung verbindlich bestimmt, sie dominiert diese. Für eine effektive, oftmals operative Einflußnahme auf die Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse durch die Verwaltung zur Sicherung bzw. Durchsetzung des Allgemeininteresses ist es erforderlich zu sichern, daß nicht faktisch jedes Verwaltungshandeln mit ggf. schutzbehauptender Berufung des Adressaten auf rechtliche Fehlerhaftigkeit in soziale Irrelevanz läuft. Deshalb muß jeder Verwaltungsakt mit seiner Bekanntgabe grundsätzlich als rechtswirksam betrachtet werden, selbst wenn er mit Fehlern behaftet ist. Einem solchen Mangel ist jedoch, gerade weil durch ihn ungerechtfertigterweise Rechte gewährt bzw. Pflichten auferlegt werden, in einem rechtlich geordneten Verfahren (Rücknahme- bzw. Widerrufsverfahren, Rechtsmittelverfahren, gerichtliches Verfahren) abzuwehren. Nur im Ausnahmefall kann die offenkundige und schwergewichtige Fehlerhaftigkeit des rechtswidrigen Verwaltungsaktes zu seiner Nichtigkeit führen. Der so geartete Rechtsverstoß kann sich sowohl auf materielles als auch auf Verfahrensrecht beziehen. Da insbesondere diese Problematik gegenwärtig kaum bzw. gar nicht der rechtlichen Regelung unterliegt, bedarf es bis zum Erlass eines Verwaltungsverfahrensgesetzes noch der Anwendung von Grundsätzen und Prinzipien der Rechtswirksamkeit in Rechtsanalogie.<sup>4</sup>

#### *Folgen fehlender bzw. unrichtiger Rechtsmittelbelehrung*

Auf den Eintritt der Rechtswirksamkeit generell sowie de lege lata der Bestandskraft des Verwaltungsaktes übt der Umstand, daß durch das Verwaltungsorgan eine Rechtsmittelbelehrung unterlassen oder fehlerhaft erteilt wurde, keinen Einfluß aus. Im bisherigen Rechtsdenken wurde jedoch davon ausgegangen, daß „die Frist für das Einlegen des Rechtsmittels so lange gehemmt (sei), bis die Rechtsmittelbelehrung nachgeholt wird“.<sup>5</sup> Abgesehen davon, daß diese Auffassung gegenwärtig keine ausdrückliche rechtliche Stütze findet, würde dem zu folgen bedeuten, daß bei unterlassener bzw. fehlerhafter Rechtsmittelbelehrung die Rechtsmittelfrist praktisch nicht zu laufen beginnt und die Bestandskraft des Verwaltungsaktes ggf. nie eintritt. Dies erzeugt jedoch erhebliche Rechtsunsicherheit für alle beteiligten Rechtssubjekte:

a) Der Verwaltungsakt wäre auf unbestimmte Zeit rechtlich anfechtbar.

b) Demzufolge würde niemals eine Bindungswirkung insbesondere für das erlassende Verwaltungsorgan eintreten.

c) Verwaltungsakte, denen das Rechtsmittel aufschiebende Wirkung gewährt, würden auf unbestimmte Zeit keine Vollziehbarkeit erlangen.

d) Die Frist der Vollstreckungsverjährung würde nicht zu laufen beginnen, da sie erst am Tage nach Eintritt der Bestandskraft des Verwaltungsaktes einsetzt.

e) Speziell bei Maßnahmen zur Durchsetzung der verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit wären Verfolgungsverjährungsfristen u. U. ewig gehemmt.

All dies sind dem rechtspolitischen Anliegen der Maßgeblichkeit von effizientem Verwaltungshandeln zuwiderlaufende Umstände. Um dem entgegenzuwirken, wurde in der VwGO der BRD<sup>6</sup> die

gesonderte Jahresfrist zur Rechtsmittelbelehrung geregelt (§§ 58, 70).

Da ich die im Schrifttum vertretene Auffassung wegen der genannten rechtlich unzumutbaren Folgen nicht teilen kann, eine der in der BRD vergleichbare begrenzte Fristregelung zur Rechtsmittelbelehrung in der DDR nicht normiert ist, muß in analoger Gesetzanwendung von § 70 Abs. 1 ZPO (vgl. auch § 89 StPO) davon ausgegangen werden, daß es sich bei verspäteter Rechtsmittelbelehrung im Zusammenhang mit unterlassener oder fehlerhafter Rechtsmittelbelehrung um ein unverschuldetes Fristversäumnis durch den Adressaten handelt, dem nach Antrag eine Befreiung von den nachteiligen Folgen (z. B. Aufhebung der Unanfechtbarkeit, Nichtzahlung der Mahngebühr im Vollstreckungsverfahren) zu gewähren ist.

Nach gegenwärtig in der DDR geltender Rechtslage zeitigt also die nicht gehörige Rechtsmittelbelehrung auch für die Bestandskraft des Verwaltungsaktes keine hindernde Wirkung. Dieser Mangel ist zwar ein Verstoß gegen eine rechtliche Verpflichtung der Verwaltungsbehörde beim Erlass bzw. bei der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes, er stellt jedoch weder einen solchen materiellechtlichen, verfahrensrechtlichen noch im engeren Sinne formellen Verstoß dar, als daß er zur Aufhebung oder gar Nichtigkeit des Verwaltungsaktes führen könnte. Diese Auffassung stützt sich auf die Tatsache, daß die fehlende oder unrichtige Rechtsmittelbelehrung für das Zustandekommen und den Sachgehalt des Verwaltungsaktes keine Bedeutung hat. Vielmehr weist die Rechtsmittelbelehrung den Adressaten des Verwaltungsaktes auf den sich originär kraft Gesetzes ergebenden Verwaltungsrechtsweg mit deklaratorischer Wirkung hin. Ihre Fehlerhaftigkeit bzw. ihr Fehlen kann also keine rechtlichen Konsequenzen für die Rechtswirksamkeit und Bestandskraft des Verwaltungsaktes, sondern nur für die modifizierte Inanspruchnahme des Rechtsweges zeitigen.

#### *Schlussfolgerungen für die rechtliche Würdigung des Kreisgerichts im konkreten Fall*

In bezug auf die o. g. Entscheidung des Kreisgerichts Malchin ergeben sich folgende Feststellungen:

1. Die Auflage des Rates des Kreises, Abt. Handel und Versorgung, (Versorgungsauftrag) vom 29. Oktober 1987 wurde mit ihrer Bekanntgabe entgegen der Auffassung des Kreisgerichts trotz fehlender Rechtsmittelbelehrung rechtswirksam und nach Ablauf der Rechtsmittelfrist von vier Wochen (§ 20 Abs. 1 Satz 2 Handw-FördVO) m. E. auch bestandskräftig.<sup>7</sup> Sie war in ihrem Inhalt und Verfahren offensichtlich nicht rechtswidrig und schon gar nicht rechtsunwirksam (nichtig), und ihr kam durchaus rechtliche Verbindlichkeit für den Adressaten sowie Bindungswirkung für das Verwaltungsorgan zu. Inwieweit die Auflage auf dem Verwaltungsrechtsweg noch anfechtbar war, ist hierfür zunächst rechtlich irrelevant.

2. Da die Nichterfüllung einer Auflage Rechtsgrund für den Widerruf der Gewerbe genehmigung sein kann, muß das Gericht die Rechtswirksamkeit und Rechtmäßigkeit dieser Auflage prüfen, denn die Zuständigkeit in der Hauptsache schließt auch die Zuständigkeit zur selbständigen Beurteilung der Vorfrage ein.<sup>8</sup> Wäre die Rechtswidrigkeit dieser Auflage mit der Folge ihrer Rücknahme zu rügen gewesen, hätte dies für das Gericht Veranlassung sein müssen, unter Bezugnahme auf die ggf. in materiellechtlicher oder

<sup>3</sup> Vgl. hierzu G. Duckwitz, „Widerruf staatlicher Entscheidungen“, organisation 1988, Heft 1, S. 45; ders., „Zurücknahme und Aufhebung staatlicher Einzelentscheidungen“, organisation 1988, Heft 2, S. 34.

<sup>4</sup> Vgl. G. Duckwitz, „Zur Rechtswirksamkeit fehlerhafter Verwaltungsentscheidungen gegenüber Bürgern“, organisation 1990, Heft 1, S. 27 ff.

<sup>5</sup> Verwaltungsrecht, Lehrbuch, 2. Aufl., Berlin 1988, S. 181.

<sup>6</sup> Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17), zuletzt geändert durch Art. 2 Nr. 9 Gesetz über das Baugesetzbuch vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2191).

<sup>7</sup> Diese Konsequenz muß aus den Darlegungen von R. Nissel, „Verwaltungsentscheidungen auf dem Gebiet privater Gewerbetätigkeit“, NJ 1989, Heft 6, S. 234 ff. (236), denen ich in dieser Frage zustimme, folgen (wenngleich Verwaltungsakte nicht rechtskräftig, maximal bestandskräftig werden).

<sup>8</sup> Auch auf diese Problematik soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Hier sind insbesondere die Unterscheidung der Bindungswirkung von Verwaltungsakten in Tatbestands- und Feststellungswirkung sowie eine Differenzierung dieser Bindungswirkung gegenüber den erlassenden und anderen Verwaltungsbehörden sowie dem Gericht zu beachten.