

Zitiervorschlag:

P. Häberle, in: W. Schmitt Glaeser (Hrsg.),
Festschrift für Boorberg Verlag (1977), S. . . .

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Verwaltungsverfahren: Festschr. zum 50jährigen Bestehen
d. Richard-Boorberg-Verl.

hrsg. von Walter Schmitt Glaeser. — 1. Aufl. — Stuttgart,
München, Hannover: Boorberg, 1977.

ISBN 3-415-00635-2

NE: Schmitt Glaeser, Walter [Hrsg.]; Richard-Boorberg-
Verlag <Stuttgart>

Satz und Druck: Aumüller Druck KG, Regensburg

Buchbinderische Verarbeitung: Karl Müller & Sohn, Stuttgart

© Richard Boorberg Verlag GmbH & Co, Stuttgart · München · Hannover 1977

VERWALTUNGS- VERFAHREN

FESTSCHRIFT
ZUM 50-JÄHRIGEN BESTEHEN DES
RICHARD BOORBERG VERLAGS

Herausgegeben
von Walter Schmitt Glaeser



RICHARD BOORBERG VERLAG STUTTGART · MÜNCHEN · HANNOVER

Inhalt

Anspruch, Hoffnung und Erfüllung. Das Verwaltungsverfahren und sein Gesetz — eine einleitende Bemerkung von Dr. WALTER SCHMITT GLAESER o. Professor an der Universität Bayreuth	1
Verfassungsprinzipien „im“ Verwaltungsverfahrensgesetz von Dr. PETER HÄBERLE o. Professor an der Universität Augsburg	47
Die geteilte Verwaltung im Bundesstaat von Dr. THEODOR MAUNZ Staatsminister a. D., em. o. Professor an der Universität München	95
Dogmatische Probleme des Verwaltungsverfahrens von Dr. KLAUS OBERMAYER o. Professor an der Universität Erlangen-Nürnberg	113
Die Amtshilfe nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz von Dr. JOHANN SCHMIDT Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, München	135
Der Beteiligtenbegriff des Verwaltungsverfahrensrechts von Dr. FERDINAND O. KOPP o. Professor an der Universität Graz	159
Der Untersuchungsgrundsatz von Dr. CHRISTIAN GRAF VON PESTALOZZA o. Professor an der Universität Bayreuth	185

Inhalt

Die Form des Verwaltungsaktes

von Dr. PETER BADURA

o. Professor an der Universität München 215

Das Vertrauensschutzprinzip bei Rücknahme und

Widerruf von Verwaltungsakten

von Dr. HARTMUT MAURER

o. Professor an der Universität Marburg 223

Planfeststellungsverfahren

von Dr. LUDWIG HEIGL

Ministerialdirektor im Bayerischen Staatsministerium

für Landesentwicklung und Umweltfragen, München 257

Die Funktionalreform in Bayern — aus der Sicht eines

bayerischen Kommunalpolitikers —

von Dr. OSKAR TSCHIRA

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Landkreisverbandes Bayern . . . 279

1927—1977 (Chronik) 303

Verzeichnis der lieferbaren Titel 1977 323

Die Form des Verwaltungsaktes

1. Form, Formvorschriften

Die Form des Verwaltungsaktes ist die stoffliche Verkörperung oder die sonst wahrnehmbare Gestalt, in der die Behörde die mit dem Verwaltungsakt getroffene Verfügung, Entscheidung oder sonstige Maßnahme gegenüber dem Adressaten äußert. Ein Verwaltungsakt kann schriftlich, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden (§ 37 Abs. 2 Satz 1 VwVfG).

Die Form des Verwaltungsaktes ist von seiner Bekanntgabe zu unterscheiden. Die Bekanntgabe unter Beachtung der dafür geforderten Förmlichkeiten ist eine Voraussetzung der Wirksamkeit des Verwaltungsaktes (§§ 41, 43 VwVfG).

Formvorschriften sind gesetzliche oder auf Gesetz beruhende Regelungen über die Formbedürftigkeit und über Anforderungen an die Form. Formvorschriften für Verwaltungsakte können durch Verwaltungsvorschriften aufgestellt werden, soweit diese kraft Gleichheitssatz und Vertrauensschutz eine normative Außenwirkung besitzen¹. Formvorschriften für Verwaltungsakte gehören zum Verwaltungsverfahrenrecht (vgl. § 9 VwVfG), nämlich zu den Regeln über das Zustandekommen des Verwaltungsaktes, werden aber üblicherweise selbständig neben den Verfahrensvorschriften im engeren Sinn genannt, z. B. in §§ 45 Abs. 1, 46 VwVfG.

Ein Formfehler ist die Verletzung einer Vorschrift über die Form des Verwaltungsaktes. Mit der Feststellung, daß ein Verwaltungsakt an einem Formfehler leidet, ist noch nichts über die Wirksamkeit oder die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes gesagt. Dies ist, abgesehen von der Möglichkeit der Heilung eines Formfehlers, eine Frage der Fehlerfolgen (§§ 44, 46 VwVfG).

Ob ein Handeln, Dulden oder Unterlassen der Behörde als konkludenter oder „stillschweigender“ Verwaltungsakt anzusehen ist, hängt

¹ BVerwGE 34, 278; E 35, 159; BVerfGE 40, 237/254 f.

davon ab, ob es den sachlichen Kriterien eines Verwaltungsaktes (§ 35 VwVfG) genügt². Ist das der Fall, kommt es auf die weitere Frage der Formrichtigkeit an, wenn für einen derartigen Verwaltungsakt Formvorschriften bestehen, etwa das Erfordernis der Schriftlichkeit³.

2. Formfreiheit und Formzwang

Das Verwaltungsverfahren ist grundsätzlich an Förmlichkeiten des Verfahrensganges nicht gebunden (§ 10 VwVfG). Für den das Verwaltungsverfahren abschließenden Verwaltungsakt, den Bescheid⁴, bedeutet der Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens, daß eine Formgebundenheit nur zu beachten ist, wenn das durch besondere Vorschriften bestimmt ist. Es besteht also der Grundsatz der Formfreiheit des Verwaltungsaktes⁵.

Die Form von Rechtshandlungen ist im heutigen Recht regelmäßig kein Selbstzweck. Dementsprechend kann die Bedeutung von Formvorschriften in den verschiedenen Rechtsgebieten und für die verschiedenen Rechtshandlungen nicht einheitlich bestimmt werden und lassen sich auch keine durchgehend gültigen Regeln über die Folgen von Formverstößen für die Wirksamkeit oder die Rechtmäßigkeit von Rechtshandlungen aufstellen. Die Tragweite von Formvorschriften und die Folge von Formverstößen sind jeweils aus Inhalt und Zielsetzung der Regelungen zu ermitteln, in denen eine Formbedürftigkeit und Anforderungen an die Form von Rechtshandlungen festgelegt sind.

Für die Rechtsgeschäfte des Privatrechtsverkehrs hat das neuzeitliche Recht das ältere Prinzip der Absolutheit der Form, der ein Essentiale des Rechtsgeschäfts bildenden „Wirkform“, durch das Prinzip der „Zweckform“ ersetzt, wonach die Form nur ein spezifische Zwecke

2 OVG Münster DÖV 1974, 599.

3 BayVGH BayVBl. 1973, 295 für eine Baugenehmigung.

4 P. BADURA, in: H.-U. ERICHSEN/W. MARTENS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1977, § 41 I.

5 Zu dem hergebrachten Grundsatz der Formfreiheit der Polizeiverfügung (§ 44 Abs. 1 Satz 1 PrPVG) siehe DREWS/WACKE/VOGEL/MARTENS, Gefahrenabwehr, 8. Aufl., I. Bd., 1975, S. 202 ff.

sicherndes Attribut des Rechtsgeschäfts ist⁶. Als Mittel für bestimmte Zwecke⁷ beruht der Formzwang auf einer gesetzgeberischen Entscheidung und beschränkt sich der Einfluß des Formzwangs als Bedingung der Wirksamkeit des Rechtsgeschäfts auf den dadurch zu sichernden Zweck. Dieser grundlegende Bedeutungswandel der Form von Rechtsgeschäften beruht auf dem Vernunftrecht des bürgerlichen Zeitalters und dem Aufstieg von Vertragsfreiheit und Privatautonomie⁸. Ein Formzwang ist nunmehr eine objektiv-rechtliche Beschränkung der Privatautonomie zur Wahrung je besonderer Gesetzeszwecke⁹. Formvorschriften können gegenüber einer Relativierung durch Billigkeits-erwägungen hauptsächlich dadurch geschützt werden, daß ihnen eine der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz dienende „Ordnungsfunktion“ zugesprochen wird¹⁰. Die Orientierung an dem jeweiligen Zweck einer Formvorschrift bedeutet demnach nicht notwendig eine Preisgabe der Formstrenge.

Die privatrechtlichen Grundsätze über die Formerfordernisse von Rechtsgeschäften können, soweit in ihnen allgemeine Rechtsgedanken zum Ausdruck kommen, für die Formbedürftigkeit verwaltungsrechtlicher Rechtsgeschäfte herangezogen werden, insbesondere für die jetzt bei verwaltungsrechtlichen Verträgen vorgeschriebene Schriftform (§ 57 VwVfG). Sie lassen sich jedoch von ihrem Bezugspunkt, der Privatautonomie, nicht soweit ablösen, daß sie auch für die Form des Verwaltungsaktes Geltung beanspruchen könnten. Der Verwaltungsakt ist ein der Bestandskraft fähiger Ausspruch über Rechtsverhältnisse oder einzelne Rechte oder Pflichten. Der hier ganz im Vordergrund stehende Sinn von Formvorschriften ist die sichere und eindeutige Festlegung des Inhalts der getroffenen Verfügung für die Behörde und für den Betroffenen und die klare Bezeichnung des Verwaltungsträgers und der Behörde, von denen die Verfügung ausgeht. Dies läßt

6 W. FLUME, *Allgem. Teil des Bürgerlichen Rechts*, II. Bd., 2. Aufl., 1975, § 15 I 1.

7 K. HELDRICH, *Die Form des Vertrages*, AcP 147 (1941), S. 89; K. LARENZ, *Allgem. Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts*, 2. Aufl., 1972, § 21 I.

8 W. LORENZ, *Das Problem der Aufrechterhaltung formnichtiger Schuldverträge*, AcP 156 (1957), S. 381/385 ff.

9 L. HÄSEMAYER, *Die gesetzliche Form der Rechtsgeschäfte*, 1971.

10 G. BOEHMER, *Grundlagen der Bürgerlichen Rechtsordnung*, II/2, 1952, S. 72 ff., 77.

sich auf das Erfordernis der Rechtsklarheit und damit das rechtsstaatliche Prinzip der Rechtssicherheit zurückführen, dient aber auch dem Rechtsschutz. So ist es beispielsweise der Sinn des § 157 Abs. 1 AO, wonach Steuerbescheide schriftlich zu erteilen sind, soweit nichts anderes bestimmt ist, und wonach schriftliche Steuerbescheide die festgesetzte Steuer nach Art und Betrag bezeichnen und angeben müssen, wer die Steuer schuldet, den Steuerpflichtigen zuverlässig über den Regelungsinhalt des Steuerverwaltungsaktes zu unterrichten¹¹. Neben dieser Festlegungs- und Unterrichtungsfunktion einer Formbedürftigkeit, die ihr vorrangiger Zweck ist, ist es ihr Sinn auch, die Behörde und den Betroffenen vor undurchdachten und unklaren Entscheidungen zu schützen. In dieser Hinsicht gehen Formvorschriften auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und auf das Erfordernis der Bestimmtheit des Verwaltungshandelns (§ 37 Abs. 1 VwVfG) zurück. Eine Schutzfunktion dahingehend, die Behörde vor übereilten Entscheidungen zu bewahren, wird man einer Formvorschrift hingegen nur zusprechen dürfen, wenn dieser Zweck erkennbar gewollt ist¹². Welcher Grad von Formstrenge jeweils zu fordern ist, ist aus Inhalt und Zweck der maßgeblichen Formvorschriften zu entnehmen, folgt also nicht einer allgemeinen Regel¹³.

3. Formtypen

Ein Verwaltungsakt kann schriftlich, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden (§ 37 Abs. 1 Satz 1 VwVfG). Nach Polizeirecht können Verfügungen mündlich, schriftlich oder durch Zeichen ergehen (vormals § 44 Abs. 1 Satz 1 PrPVG). Das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht zählt nur die Fälle des schriftlichen und des mündlichen Bescheides auf (§ 62 Abs. 1 AVG). Alle diese Bestimmungen geben dem Grundsatz der Formfreiheit des Verwaltungsaktes Ausdruck. Ein Formzwang und Anforderungen an die Form müssen aus besonderen Gründen vorgeschrieben sein.

11 R. KÜHN/H. KUTTER/R. HOFMANN, Abgabenordnung, 12. Aufl., 1977, § 157, Anm. 2.

12 BVerwG JZ 1964, 687.

13 BVerfGE 15, 288/293.

Am geläufigsten ist die Schriftform, für die das Verwaltungsverfahrenrecht jetzt auch einige nähere Regelungen aufstellt (§ 37 Abs. 3 und 4 VwVfG). Die Schriftform des Verwaltungsaktes ist für weite Bereiche des Verwaltungshandelns durch zahlreiche Vorschriften des Bundes- und Landesrechts geboten, so für Entscheidungen im förmlichen Verwaltungsverfahren (§ 69 Abs. 2 VwVfG), für Steuerbescheide (§ 157 AO), für die Genehmigung lästiger Anlagen (§ 10 Abs. 7 BImSchG), für die Gestattung des Reisegewerbes (§ 55 Abs. 1 GewO), für die Baugenehmigung (Art. 91 Abs. 3 Satz 1 BayBauO), für Baugebote (§ 39b Abs. 1 BBauG). Bei den Plandurchführungsgeboten des neuen Städtebaurechts wird die Schriftform durch den Ausdruck „Bescheid“ angeordnet, der hier also die engere Bedeutung „schriftlicher Bescheid“ annimmt. Das Erfordernis der Schriftlichkeit besteht auch überall dort, wo das Gesetz Zustellung vorschreibt, da diese Art der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes ein Schriftstück voraussetzt (§ 2 Abs. 1 VwZG)¹⁴. Über den ausdrücklich geregelten Formzwang hinaus wird man ein in dem rechtsstaatlichen Prinzip der Rechtssicherheit begründetes Gebot der Schriftlichkeit annehmen müssen, wo es auf den Wortlaut der Entscheidung ankommt, z. B. bei Erlaubnissen mit Nebenbestimmungen, bei der Vergabe von Leistungen¹⁵.

Die Schriftform ist durch besondere Anforderungen verschärft, wo die Ausstellung und Aushändigung einer Urkunde vorgeschrieben ist¹⁶. Derartige Formvorschriften finden sich bei rechtsbegründenden Verwaltungsakten von besonderer Tragweite, so für die Ernennung zum Beamten (§ 6 Abs. 2 BBG) und für die Einbürgerung (§ 16 RuStAG), auch für die Genehmigung eines Güterfernverkehrs (§ 15 GüKG). Die Formbedürftigkeit verlangt hier zusätzlich zu den Normalanforderungen der Schriftform regelmäßig die handschriftliche Unterzeichnung, die Beifügung des Dienstsiegels und die Angabe des Datums und kann außerdem den Gebrauch bestimmter Worte zur Bezeichnung der Rechtswirkung normieren. Die Urkundenform ist formstrenge (§ 44 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG).

An die Schriftform, sei sie geboten oder aus Zweckmäßigkeit ge-

14 BVerwGE 45, 189/190.

15 WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., 1974, § 50 II c 3.

16 Ebd.

wählt, knüpft das Gesetz einige weitere Regeln. Ein schriftlicher Verwaltungsakt ist schriftlich zu begründen (§ 39 VwVfG). Die postalische Bekanntgabe und die öffentliche Bekanntgabe eines schriftlichen Verwaltungsaktes folgt besonderen Vorschriften (§ 41 Abs. 2 und 4 VwVfG).

Ein mündlicher Verwaltungsakt ist schriftlich zu bestätigen, wenn hieran ein berechtigtes Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt (§ 37 Abs. 2 Satz 2 VwVfG). Ein Vorbild für dieses bisher nicht ausdrücklich geregelte Recht des Betroffenen ist die Vorschrift des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts über die schriftliche Ausfertigung des mündlich verkündeten Bescheides (§ 62 Abs. 3 AVG). Die auf Verlangen erfolgte schriftliche Bestätigung ändert nichts daran, daß der Verwaltungsakt mündlich erlassen worden ist; für den Inhalt und die Bestandskraft des Verwaltungsaktes kommt es auf die mündlich erlassene Entscheidung an, unbeschadet der Möglichkeit, daß die schriftliche Bestätigung eine Änderung der mündlichen Entscheidung enthalten kann und dann insoweit einen geänderten oder neuen (schriftlichen) Verwaltungsakt darstellt. Die schriftliche Bestätigung ist selbst keine Regelung, also kein Verwaltungsakt. Bestreitet die Behörde das Recht des Betroffenen auf eine schriftliche Bestätigung, kann dieser eine Leistungsklage erheben. Meinungsverschiedenheiten wegen der Übereinstimmung des mündlichen Verwaltungsaktes und seiner schriftlichen Bestätigung sind im Wege der Feststellungsklage auszutragen. Materielle Voraussetzung des Rechts auf eine schriftliche Bestätigung ist, daß an dieser Bestätigung ein berechtigtes Interesse besteht. Das wird der Fall sein, wenn der Betroffene den Erlaß des Verwaltungsaktes gegenüber Dritten oder gegenüber anderen Behörden nachweisen oder sich über die Möglichkeiten der Anfechtung beraten lassen will¹⁷. Allein der Umstand, daß der Betroffene einen Rechtsbehelf einlegen will oder sich selbst über die Aussichten eines Rechtsbehelfs schlüssig werden will¹⁸, wird nicht als ausreichend anzusehen sein; denn da das für jeden Verwaltungsakt in Anspruch ge-

17 Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (EVwVfG 1963), 1964, S. 141; Entwurf der Bundesregierung für ein Verwaltungsverfahrensgesetz, BT-Drs. 7/910, S. 58.

18 Siehe C. H. ULE/H.-W. LAUBINGER, Verwaltungsverfahrenrecht, 1977, S. 212.

nommen werden kann, würde das Erfordernis des berechtigten Interesses¹⁹ seine limitative Wirkung einbüßen. Ob ein berechtigtes Interesse an einer schriftlichen Bestätigung anzuerkennen ist, kann im übrigen nicht nur vom Standpunkt des Betroffenen beurteilt werden. Denn das Gesetz hätte sonst dessen bloßes Interesse genügen lassen. Für den Inhalt der schriftlichen Bestätigung muß wegen Rechtsähnlichkeit die Vorschrift des § 37 Abs. 3 gelten²⁰.

Mit dem Erlaß des Verwaltungsaktes „in anderer Weise“ als schriftlich oder mündlich ist der Erlaß durch Zeichen oder andere Realhandlungen gemeint. Damit wird also auch die unmittelbare Ausführung einer polizeilichen Maßnahme erfaßt, die einer Verfügung gleichsteht²¹. Das ausdrücklich nur auf mündlich erlassene Verwaltungsakte beschränkte Recht, eine schriftliche Bestätigung zu verlangen, gilt nicht ohne weiteres auch für die in anderer Weise erlassenen Verwaltungsakte²². In diesem Punkt muß auf die allgemeinen Grundsätze rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns zurückgegriffen werden, aus denen sich dann eine entsprechende Rechtspflicht der Behörde ergeben kann, wenn das für die Rechtswahrung des Betroffenen erforderlich ist.

4. Die Schriftform

Ein schriftlicher Verwaltungsakt muß die erlassende Behörde erkennen lassen und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten (§ 37 Abs. 3 VwVfG). Diese Anforderungen an die Schriftform sind weniger streng als die des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts, das auch das Datum verlangt und an Stelle der Unterschrift, der eigenhändigen Unterzeichnung, nur eine Beglaubigung zuläßt, wenn eine unterschriebene Urschrift bei den Akten ist (§ 58 Abs. 3, § 18 Abs. 4 AVG). Nach § 37 Abs. 3 VwVfG ist die Angabe des Datums entbehrlich. Dies wird damit begründet, daß weniger der Tag des Erlasses als viel-

19 In § 62 Abs. 3 Österr. AVG ist dies nicht ausdrücklich verlangt.

20 ULE/LAUBINGER a.a.O. (Anm. 18).

21 ULE/LAUBINGER a.a.O. (Anm. 18), S. 213.

22 Anders F. O. KOPP, VwVfG, 1976, § 37, Anm. 4.

mehr der Tag des Zugehens des Bescheides rechtlich von Bedeutung sei²³. Desungeachtet sollte von dieser Erleichterung möglichst nicht Gebrauch gemacht werden. Denn die Angabe des Datums ist für die Behörde selbst zweckmäßig und auch eine Erleichterung für den Adressaten und den sonst Betroffenen, der andernfalls auf den Poststempel auf dem Kuvert angewiesen sein kann.

Dadurch, daß § 37 Abs. 3 VwVfG die Unterschrift oder die Namenswiedergabe für ausreichend erklärt, also das Faksimile oder die maschinenschriftliche oder gedruckte Namensangabe genügen läßt, ist der alte Streit über das Erfordernis der handschriftlichen Unterzeichnung eines schriftlichen Verwaltungsaktes nunmehr erledigt. Sofern nicht durch besondere Vorschrift verlangt, ist die handschriftliche Unterzeichnung entbehrlich²⁴. Die Funktion von Unterschrift und Namenswiedergabe wird jetzt darin gesehen, daß sie den Erlaß des Verwaltungsaktes mit Wissen und Willen des hierfür in der Behörde Verantwortlichen nachweist und dem Adressaten den für den Erlaß des Verwaltungsaktes in der Behörde Verantwortlichen kenntlich macht²⁵.

Die bisherige Meinung zum Unterschriftserfordernis als Anforderung an die Schriftform des Verwaltungsaktes ging allgemein dahin, daß der Betroffene nicht im Zweifel darüber sein dürfe, von wem die Verfügung ausgehe, und daß die Bestimmung des § 126 Abs. 1 BGB — das Schriftstück muß von dem Aussteller eigenhändig durch Namensunterschrift oder mittels notariell beglaubigten Handzeichens unterzeichnet werden — mangels Rechtsähnlichkeit auf die Schriftform des Verwaltungsaktes nicht anzuwenden sei²⁶. Ein Grundsatz, daß die Schriftform die eigenhändige Unterzeichnung einschließe, bestand und besteht im Verwaltungsrecht nicht. Die mit der eigenhändigen Unterzeichnung zu gewährleistende Rechtssicherheit darin, daß nicht nur ein Entwurf, sondern eine gewollte Erklärung vorliegt, daß die Erklärung von einer bestimmten Person herrührt und diese für den Inhalt die

23 Musterentwurf a.a.O. (Anm. 17), S. 142; Regierungsentwurf a.a.O. (Anm. 17), S. 58.

24 KOPP a.a.O. (Anm. 22), § 37, Anm. 5; ULE/LAUBINGER a.a.O. (Anm. 18), S. 211.

25 Regierungsentwurf a.a.O. (Anm. 17), S. 58.

26 PrOVGE 84, 299; BVerwGE 10, 1/3; E 45, 189/192; H. SENDLER, Anwendung allgemeiner Vorschriften des BGB im Verwaltungsverfahren, NJW 1964, 2137/2138. — OLG Frankfurt NJW 1976, 337 für einen Bußgeldbescheid.

Verantwortung übernimmt, kann auch anders — durch bloße Namenswiedergabe etwa — erreicht werden²⁷.

Die Schriftform des Verwaltungsaktes bleibt somit an Formstrenge hinter der gesetzlichen oder gewillkürten Schriftform privatrechtlicher Rechtsgeschäfte zurück. Anders sind auch die Anforderungen der Schriftlichkeit bestimmender Schriftsätze im Prozeßrecht, denen grundsätzlich nur durch handschriftliche und individualisierbare Unterzeichnung genügt wird²⁸. Eine Ausnahme gilt für Telegramme und Fernschreiben²⁹. Abweichend vom Zivilprozeß wird bei bestimmenden Schriftsätzen von Behörden im Verwaltungsprozeß eine Namenswiedergabe mit handschriftlicher Beglaubigung für ausreichend erachtet³⁰. Für die Verfassungsbeschwerde verlangt die geforderte Schriftlichkeit (§ 23 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG) nur, daß aus dem Schriftstück der Inhalt der Erklärung, die abgegeben werden soll, und die Person, von der sie ausgeht, hinreichend zuverlässig entnommen werden können. Nicht unbedingt notwendig ist die handschriftliche Unterzeichnung; der Urheber der Erklärung kann auch auf andere Weise angegeben werden³¹. In ähnlicher Weise genügt eine Widerspruchsschrift der Schriftform (§ 70 Abs. 1 VwGO), wenn sich aus ihr allein oder in Verbindung mit beigefügten Anlagen hinreichend sicher, ohne Rückfrage oder Beweiserhebung, ergibt, daß sie von dem Widerspruchsführer herrührt und mit dessen Willen in den Verkehr gelangt ist³².

Eine verwaltungsrechtliche Formvorschrift, bei der die geforderte Schriftlichkeit ausdrücklich die handschriftliche Unterzeichnung einschließt, ist die in den Gemeindeordnungen im Anschluß an § 36 Abs. 2 DGO zu findende Bestimmung über Erklärungen, durch welche die Gemeinde verpflichtet werden soll (z. B. Art. 38 Abs. 2 BayGO). Die zivilgerichtliche Rechtsprechung nimmt zu derartigen Formvorschriften unter Berufung auf Art. 55 EGBGB an, daß sie beim Handeln

27 BVerwGE 45, 189/193.

28 BVerwGE 36, 296 (§ 124 Abs. 2 Satz 1 VwGO; vervielfältigte Unterschrift reicht aus); E 43, 113 (§ 17 Abs. 4 Satz 1 WBO); BayVerfGH NJW 1976, 182. — M. VOLKKOMMER, Formenstrenge und prozessuale Billigkeit, 1973.

29 BayVGH BayVBl. 1977, 251.

30 BVerwGE 10, 1.

31 BVerfGE 15, 288/291 f.

32 BVerwGE 30, 274.

der Gemeinde im Privatrechtsverkehr der Sache nach die Vertretungsmacht der Gemeindeorgane beschränken, so daß ein Formverstoß den Grundsätzen über die Vertretung ohne Vertretungsmacht unterliege. Bei öffentlich-rechtlichen Erklärungen hat der Formverstoß Nichtigkeit zur Folge³³.

Das Formerfordernis der Unterschrift oder Namenswiedergabe für den schriftlichen Verwaltungsakt ist nicht von demselben Gewicht wie die Notwendigkeit, daß der Bescheid die erlassende Behörde erkennen läßt. Diese Notwendigkeit ist eine Bedingung der Wirksamkeit des schriftlichen Verwaltungsaktes, ihre Verletzung ein absoluter Nichtigkeitsgrund (§ 44 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG). Abweichend von § 37 Abs. 3 VwVfG können bei einem schriftlichen Verwaltungsakt, der mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen wird, Unterschriften und Namenswiedergabe fehlen (§ 37 Abs. 4 Satz 1 VwVfG). Nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts betrifft das Erfordernis der Unterschrift oder Namenswiedergabe nur Erklärungen, die in der Weise personenbezogen sind, daß sie wegen der Eigenschaft oder der Funktion einer bestimmten Person nur von ihr abgegeben werden können. Für den Bescheid einer Behörde gelte das nicht³⁴. Eine gleichartige Relativierung dieses Formerfordernisses ist in der Gerichtspraxis zum Steuer- und Sozialrecht hervorgetreten. Der Zweck der Schriftform für Steuerbescheide ist dahin verstanden worden, daß eine eindeutige Grundlage für die Steueransprüche geschaffen werde und daß eindeutig erkennbar werde, daß der Bescheid als abgeschlossene Äußerung vom Finanzamt stamme. Sinn der Schriftform sei, den Steuerpflichtigen zuverlässig über die Berechnung, die Höhe der Steuer und die Abweichungen von seiner Erklärung zu unterrichten und die Anfechtungsfrist eindeutig in Gang zu setzen. Der schriftlich zu erteilende Steuerbescheid braucht danach nicht handschriftlich unterzeichnet oder mit

33 RGZ 64, 408/414; 67, 269/270 (§ 88 Abs. 4 Nr. 7 Preuß. LandgemeindeO 1891); BGHZ 6, 330/332; 21, 59/64 ff. (§ 37 Abs. 2 revDGO); 32, 375/379 ff. (§ 68 Abs. 2 Nds GO); 47, 31/37 (Art. 38 Abs. 2 BayGO); OVG Lüneburg NJW 77, 773; CHR. MASSON/R. SAMPER, Bayer. Kommunalgesetze, 1977, Art. 38 GO, Anm. 7. K. HELMREICH/J. WIDTMANN, Bayer.GO, 3. Aufl., 1966, Anm. 8, sehen in dem Formverstoß stets einen Nichtigkeitsgrund. — Eine Berufung auf Treu und Glauben kommt gegenüber einem Formverstoß nicht in Betracht; vgl. P. BADURA, ZgGenW 13 (1963), S. 343/346 ff.

34 BVerwGE 45, 189/194.

einem Beglaubigungs- oder Ausfertigungsvermerk versehen zu sein³⁵. Nach der neuen Abgabenordnung gilt, im Prinzip formstrenger, daß der schriftlich zu erlassende Steuerbescheid auch die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten muß (§ 157 Abs. 1, § 119 Abs. 3 AO). Die bisherige Praxis dürfte aber dadurch unberührt bleiben, daß Unterschrift und Namenswiedergabe bei einem Bescheid fehlen dürfen, der „formulärmäßig oder mit Hilfe automatischer Einrichtungen“ erlassen wird (§ 119 Abs. 4 Satz 1 AO). Die hier den Finanzbehörden zugestandene Formerleichterung geht also über das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht hinaus. Nach dem Muster der finanzgerichtlichen Rechtsprechung verlangte auch die Sozialgerichtspraxis dort, wo nur die Bekanntgabe der Entscheidung in schriftlicher Form vorgeschrieben ist, Unterschrift oder Beglaubigung für schriftliche Bescheide nicht³⁶.

Unter Offenhalten der Frage, ob die Zusicherung eines Verwaltungsaktes selbst ein Verwaltungsakt sei, schreibt § 38 Abs. 1 Satz 1 VwVfG vor, daß die Zusicherung zu ihrer Wirksamkeit der schriftlichen Form bedarf. Zur Rechtfertigung dieser Neuerung wird angegeben, daß die weitreichenden Folgen einer Zusicherung es verlangen, daß sich die Behörde über Gegenstand und Inhalt der Zusicherung klar wird. Dies sei ein Teil der Schutzfunktion der Schriftform³⁷. Der Sinn des Formerfordernisses wird sicher auch darin zu sehen sein, daß so Unklarheiten und Meinungsverschiedenheiten über das Bestehen und den Inhalt von Zusicherungen vorgebeugt wird³⁸. Für die Art der mit der Schriftform angeordneten Formbedürftigkeit ist § 37 Abs. 3 VwVfG maßgebend³⁹.

35 Als weiteres, eher äußerliches Argument wurde darauf verwiesen, daß § 210 b AO a. F. nur die Ausfertigung und Bekanntgabe der Steuerfestsetzung regle, die ihrerseits der schriftlichen Niederlegung und Unterzeichnung durch den zuständigen Beamten bedürfe. — BFHE 62, 263; E 75, 425; BFH BStBl. 1967 III S. 682.

36 BSGE 13, 269 betr. den Beitragsbescheid einer Familienausgleichskasse nach dem KindergeldG.

37 Regierungsentwurf a.a.O. (Anm. 17), S. 59 f.

38 KOPP a.a.O. (Anm. 22), § 38, Anm. 4.

39 H.-J. KNACK, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 1976, § 38, RdNr. 3.3.1.; KOPP a.a.O. (Anm. 22), § 38, Anm. 4; H. MEYER/H. BORGS-MACIEJEWSKI, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 1976, § 38, RdNr. 12.

5. Formfehler

Für den Einfluß von Formfehlern auf die Rechtsbeständigkeit des Verwaltungsaktes ist zu unterscheiden, ob Fehlerfolge die Nichtigkeit ist oder ob der Formverstoß die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes unberührt läßt. Nur im zweiten Fall kann sich die Frage der Erheblichkeit des Formfehlers (§ 46 VwVfG) und der Heilung des Formfehlers (§ 45 VwVfG) stellen.

Absolute Nichtigkeitsgründe sind solche Fehler eines Verwaltungsaktes, die ohne Rücksicht darauf eintreten, ob es sich um einen besonders schwerwiegenden Fehler handelt und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist (§ 44 Abs. 1 und 2 VwVfG). Im Bereich der Formfehler nennt das Gesetz als absolute Nichtigkeitsgründe nur die Fälle, daß ein schriftlich erlassener Verwaltungsakt die erlassende Behörde nicht erkennen läßt (§ 44 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG) und daß die angeordnete Form der Urkunde nicht eingehalten wird (§ 44 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG). Das bedeutet, daß die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes, der der Schriftform unterliegt, der aber mündlich oder in sonstiger Weise erlassen worden ist, nach der allgemeinen Abwägungsklausel des § 44 Abs. 1 VwVfG zu beurteilen ist. Die Regelungstechnik des § 44 Abs. 1 und 2 VwVfG schließt es aus, einen Umkehrschluß zu ziehen und aus § 44 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG zu folgern, daß die Verletzung der Formtype Schriftform kein Nichtigkeitsgrund sein könne. Die bisher ganz überwiegend vertretene Auffassung war dahin gegangen, daß die Nichtbeachtung einer vorgeschriebenen Schriftlichkeit die Nichtigkeit des Verwaltungsaktes zur Folge habe⁴⁰, es sei denn, daß die Schriftlichkeit bloßen Ordnungs- oder Beweiszwecken diene. An diesem Grundsatz wird auch unter der Geltung des Verwaltungsverfahrensgesetzes festzuhalten sein. Dabei ist nicht nur der allgemeine Rechtsgedanke heranzuziehen, daß andernfalls der Formzwang sanktionslos bliebe⁴¹; denn § 46 VwVfG würde regelmäßig einer Anfechtbarkeit im Wege stehen.

40 E. FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Aufl., 1973, S. 237; BayVGH BayVbl. 1973, 295. — Für das neue Recht (§ 157 AO) ebenso: KÜHN/KUTTER/HOFMANN a.a.O. (Anm. 11), § 157 AO, Anm. 5a.

41 LARENZ a.a.O. (Anm. 7), § 21 I 4 b für das formwidrige Rechtsgeschäft des Privatrechts, § 125 BGB.

Wesentlich ist weiter, daß die durchweg evidente Mangelhaftigkeit des Verwaltungsaktes bei einer Verletzung des Formzwanges angesichts des mit dem Formzwang verfolgten Zweckes auch besonders schwerwiegend ist. Für den jedenfalls rechtsähnlichen Fall der Zusicherung kennzeichnet das Gesetz die schriftliche Form ausdrücklich als Bedingung der Wirksamkeit (§ 38 Abs. 1 Satz 1 VwVfG).

Für sonstige Formfehler läßt sich ein derartiger Grundsatz nicht aufstellen. Soweit nicht gemäß § 44 Abs. 1 VwVfG Nichtigkeit eintritt, wird im Regelfall gemäß § 46 VwVfG eine Aufhebung des Verwaltungsaktes nicht verlangt werden können, weil auch bei Vermeidung des Formfehlers keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können. Folgerichtig entfällt auch eine Rücknahme des Verwaltungsaktes (§ 48 VwVfG) aus diesem Grund⁴². Die Möglichkeit der Heilung von Formfehlern betrifft nur den Begründungszwang (§ 45 Abs. 1 Nr. 2, § 39 VwVfG). Von den Anforderungen an die Schriftform bemißt sich ein Mangel der Unterschrift oder der Namenswiedergabe nach §§ 44 Abs. 1, 46 VwVfG. Als ein besonders schwerwiegender Fehler wird dieser Mangel nur in den Fällen gelten können, wo es gerade auf die Eigenschaft oder die Funktion einer bestimmten Person innerhalb des Behördenaufbaus ankommt⁴³. Die neue Regel des § 44 Abs. 1 VwVfG wird in diesem Punkt also zu dem Grundsatz führen müssen, daß ein Mangel der Unterschrift oder Namenswiedergabe die Nichtigkeit des Verwaltungsaktes nicht herbeiführt⁴⁴. Entsprechend den bisher dazu maßgebenden Erwägungen wird allerdings zu fordern sein, daß bei einem Verwaltungsakt, der an diesem Mangel leidet, ohne weitere Überlegungen und Nachforschungen ohne weiteres klar ist, daß eine abgeschlossene und zur Bekanntgabe bestimmte Äußerung der Behörde vorliegt⁴⁵.

42 KNACK a.a.O. (Anm. 39), § 37, RdNr. 6.

43 BVerwGE 45, 189/194.

44 KNACK a.a.O. (Anm. 39), § 37, RdNr. 5.2; MEYER/BORGS-MACIEJEWSKI a.a.O. (Anm. 39), § 37, RdNr. 18. — Anders KOPP a.a.O. (Anm. 22), § 37, Anm. 5c.

45 KOPP a.a.O. (Anm. 22), § 37, Anm. 5c, und § 44, Anm. 6a.

6. Automatisierte Bescheide

Verwaltungsakte, die mit Hilfe von Datenverarbeitungsanlagen durch automatisiert ausgefüllte Formulare erlassen werden, weisen in Verfahrensgang und äußerer Gestalt verwaltungsrechtlich erhebliche Besonderheiten auf⁴⁶. Die dabei genutzten technischen Verarbeitungsvorgänge sind allerdings Bestandteil des Verwaltungshandelns und des Verwaltungsverfahrens. Das hier wirksame Interesse an Rationalisierung und Verwaltungsvereinfachung muß sich den rechtsstaatlichen Bedingungen der Verwaltungstätigkeit unterordnen. Dies schließt Sonderregelungen, gerade für die Form des Verwaltungsaktes, nicht aus, sondern fordert sie geradezu, um die Bedürfnisse effektiven Verwaltungshandelns mit den rechtsstaatlichen Anforderungen im Einklang zu halten.

Bei einem schriftlichen Verwaltungsakt, der mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen wird, können abweichend von § 37 Abs. 3 VwVfG Unterschriften und Namenswiedergabe fehlen (§ 37 Abs. 4 Satz 1 VwVfG). Damit wird an die bisherige Praxis angeknüpft, die die Unterschrift grundsätzlich nicht als ein unbedingtes Erfordernis der Schriftform betrachtet hatte⁴⁷. Weitergehend als im allgemeinen Verfahrensrecht ist diese Erleichterung im Steuerrecht auch für formularmäßig erlassene Verwaltungsakte zugelassen (§ 119 Abs. 4 Satz 1 AO). Das wird damit gerechtfertigt, daß es schon bisher der ständigen Praxis der Finanzbehörden entsprochen habe, bei formularmäßigen Verwaltungsakten den hoheitlichen Charakter durch Abdruck des Siegels deutlich zu machen, selbst wenn die Bescheide manuell ausgefertigt würden⁴⁸. Von dieser Sonderregelung abgesehen, kommt der Verzicht

46 Dazu P. BADURA, in: ERICHSEN/MARTENS a.a.O. (Anm. 4), S. 278 ff.

47 BVerwGE 45, 189/192 f.; H. P. BULL, Verwaltung durch Maschinen, 2. Aufl., 1964, S. 121 ff. Für einen Bußgeldbescheid mit dem ausgedruckten Namen des zuständigen Sachbearbeiters verneint OLG Frankfurt, NJW 1976, 337, das Erfordernis eigenhändiger Unterzeichnung. Siehe auch die oben angegebene Rechtsprechung der Finanz- und Sozialgerichte. — Im österreich. Recht lassen es eine Anzahl von Einzelgesetzen in Abweichung von § 18 Abs. 4 AVG zu, daß zur Ermöglichung des Einsatzes von edv-Anlagen Unterschrift und Beglaubigung entfallen (E. MANNLICHER/H. QUELL, Das Verwaltungsverfahren, 1. Halbbd., 1975, § 18 AVG, Anm. 5).

48 Bericht und Antrag des Finanzausschusses zum Entwurf der AO, BT-Drs. 7/4292, S. 27.

auf das Formerfordernis also nur für automatisierte Verwaltungsakte in Betracht, für deren Erlaß Einrichtungen verwendet werden, die eine Datenverarbeitung auf Grund programmierter Handlungsprämissen leisten. Die Benutzung von Formularen oder die bloße Vervielfältigung erlauben die Formerleichterung nicht.

Die Rechtfertigung für die in § 37 Abs. 4 Satz 1 VwVfG vorgesehene Ausnahme liegt in der untergeordneten Bedeutung der Unterschrift oder der Namenswiedergabe für die Schriftform. Nur deswegen konnte hier dem Vereinfachungsinteresse der Vorzug gegenüber dem grundsätzlich geforderten Formerfordernis gegeben werden. Darauf, daß es technisch möglich ist, den Namen eines Sachbearbeiters in einem automatisierten Bescheid auszudrucken, den Bescheid also wenigstens mit einer Namenswiedergabe zu versehen, kann es demgegenüber nicht ankommen. Dieses Argument ist zur Kritik an der Formerleichterung herangezogen worden, mit der der Garantiefunktion der Schriftform und dem allgemeinen Bedürfnis nach Sichtbarkeit persönlicher Verantwortung in der Verwaltung entgegengewirkt werde⁴⁹. Die Besonderheit des automatisierten Bescheides ist nicht nur in technischen Vollzügen zu suchen. Sie ist auch in der erweiterten Arbeitsteilung begründet, die den Automatisierungsvorgang erst ermöglicht.

Bei einem schriftlichen Verwaltungsakt, der mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen wird, können zur Inhaltsangabe Schlüsselzeichen verwendet werden, wenn derjenige, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, auf Grund der dazu gegebenen Erläuterungen den Inhalt des Verwaltungsaktes eindeutig erkennen kann (§ 37 Abs. 4 Satz 2 VwVfG). Ein derartiger Verwaltungsakt unterliegt auch nicht dem Begründungszwang, „wenn die Begründung nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist“ (§ 39 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG). Die Ausnahme vom Begründungszwang soll insbesondere für sog. Formularbescheide — Erlaß gleichartiger Verwaltungsakte in größerer Zahl oder Erlaß von Verwaltungsakten mit Hilfe automatischer Einrichtungen —, die ohne weiteres aus sich heraus verständlich sind, eine Entlastung der Verwaltung von „überflüssigen Förmlichkeiten“ ermöglichen⁵⁰.

49 A. VON MUTIUS, Zu den Formerfordernissen automatisierter Verwaltungsentscheidungen, VerwA 67 (1976), S. 116/122 f.

50 Regierungsentwurf a.a.O. (Anm. 17), S. 61.

Die ausdrückliche Zulassung von Schlüsselzeichen und die ausdrückliche Ausnahme vom Begründungszwang müssen sich an den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Klarheit und Bestimmtheit von Verwaltungsakten messen lassen⁵¹. Dies zeigt, daß die Sonderbestimmung über den Begründungszwang nur scheinbar eine automatisierungsbedingte Ausnahme vom Begründungszwang darstellt. Denn die Begründung kann nach den Umständen des Einzelfalles nur dann nicht geboten sein, wenn und soweit demjenigen, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, die Auffassung der Behörde über die Sach- und Rechtslage bereits bekannt oder auch ohne schriftliche Begründung für ihn ohne weiteres erkennbar ist. Es liegt also eigentlich nur ein Anwendungsfall des § 39 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG vor⁵². Die Verwendung automatischer Einrichtungen führt als solche nicht zu einer Lockerung des Begründungszwangs. Es kann sich höchstens um die Verwendung von Schlüsselzeichen zum Zwecke der Begründung handeln. Insoweit wird dann die Regel des § 37 Abs. 4 Satz 2 VwVfG heranzuziehen sein.

Die Bestimmung des § 37 Abs. 4 Satz 2 VwVfG war im Musterentwurf nicht enthalten und findet sich erstmals im Entwurf von 1970⁵³. Eine spätere Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Umfang der zuzumutenden Nachprüfung automatisch hergestellter Versorgungsberechnungen hatte den Rechtsgedanken bestätigt⁵⁴. Jene Entscheidung war davon ausgegangen, daß es dem Versorgungsempfänger bei der nicht zu umgehenden fortschreitenden Automatisierung der Berechnungsvorgänge grundsätzlich zuzumuten sei, Schlüsselkennzahlen an Hand beigefügter Erläuterungen zu entschlüsseln. Ein besonderes Fachwissen auf dem Gebiet der Datenverarbeitung für das Lesen maschinell ausgefüllter Bescheide dürfe von dem Adressaten nicht erwartet werden. Als Maßstab habe das „Begriffs- und Erkenntnisvermögen des durchschnittlichen Versorgungsempfängers“ zu dienen. Die Begründung des Regierungsentwurfs erhob das „Begriffs- und Erkenntnisvermögen des durchschnittlichen Empfängers“ zum Maß-

51 Siehe MEYER/BORGS-MACIEJEWSKI a.a.O. (Anm. 39), § 37, RdNr. 21.

52 Vgl. KOPP a.a.O. (Anm. 22), § 39, Anm. 5c.

53 BT-Drs. VI/1173, § 29 Abs. 4 Satz 2 des Entwurfs, S. 11, 47.

54 BVerwGE 40, 212; Regierungsentwurf a.a.O. (Anm. 17), S. 59.

stab und bezeichnet es als Zweck der Vorschrift, zu verhindern, daß Verwaltungsakte dieser Art nur noch von Fachkundigen gelesen werden können⁵⁵.

Die „Lesbarkeit“ automatisierter Bescheide ist ein Unterfall der „Lesbarkeit“ von Bescheiden überhaupt. Die Verwendung von Datenverarbeitungsanlagen und von Schlüsselzeichen entbindet die Behörde nicht von den rechtsstaatlichen Erfordernissen, daß ein Bescheid eine klare, eindeutige und für den Empfänger verständliche Äußerung sein muß und daß der Betroffene aus dem Bescheid die Gründe der Entscheidung in dem Maße erkennen können muß, wie es für die Wahrung seiner Rechte und die Kenntnis seiner Rechte und Pflichten notwendig ist. Dabei handelt es sich zuerst nicht um das technische Problem der Kapazität oder der Schreibfähigkeit der automatischen Einrichtung. Dieser Punkt kann nur in Fällen wie dem ausschlaggebend sein, wo es der Deutschen Bundespost zugestanden wurde, in Fernsprechnungen automatisierter Provenienz den Umlaut „ö“ im Namen des Empfängers mit „oe“ wiederzugeben, weil diese Schreibweise technisch bedingt sei⁵⁶. Auch die bloße Mühe, die Erläuterungen von Schlüsselzeichen aufzufinden und die Zeichen mit deren Hilfe zu entschlüsseln, ist nicht der Hauptpunkt der aufzusuchenden Zumutbarkeitsgrenze. Immerhin ist hier auf der positiven Seite zu buchen, daß der Behörde ausdrücklich die Rechtspflicht auferlegt worden ist, Schlüsselzeichen nur im Zusammenhang mit ausreichenden Erläuterungen zu verwenden. Der tragende Gesichtspunkt ist, daß die Verwaltung für einen bestimmten Bereich ihrer Äußerungen dazu gezwungen wird, den Inhalt ihrer Entscheidungen so klar und eindeutig zu formulieren, daß der Betroffene ohne weitere Hilfe oder Untersuchung seine Rechte und Pflichten erkennen kann. Damit wird eine allgemeine Direktive der Verwaltungsführung nur für eine spezielle Gruppe von Anwendungsfällen zur Geltung gebracht. Die etwas monströse Formel vom „Begriffs- und Erkenntnisvermögen des durchschnittlichen Empfängers“ verdeckt diesen allgemeinen Zusammenhang; denn der vorauszusetzende Empfängerhorizont kann nicht automatisierungsspezifisch definiert werden und dies soll ja auch gerade nicht gemeint sein. Wor-

55 Regierungsentwurf a.a.O. (Anm. 17), S. 59.

56 BVerwGE 31, 236.

auf es ankommt, ist einmal, daß der Bescheid für den Betroffenen aus sich heraus verstanden werden kann, außerdem aber auch, daß er auch ohne sachverständige Hilfe verstanden werden kann. Auf eine sachverständige Hilfe bleibt der Betroffene für die Beurteilung der Rechtschutzaussichten ohnehin angewiesen. Für den Inhalt des Bescheides aber darf die Behörde das Risiko des Auffassens der Rechtslage nicht im Interesse der Rationalisierung oder Vereinfachung auf den Betroffenen überwälzen. Die klare Festlegung der im Einzelfall bestehenden Rechte und Pflichten der einzelnen im Vollzug des Gesetzes ist die Aufgabe der Verwaltung und in dem Erreichen dieses Zieles ist der selbständige Rechtswert des Verwaltungsaktes begründet. An der in § 37 Abs. 4 Satz 2 VwVfG getroffenen Regelung läßt sich zeigen, daß Formvorschriften für Verwaltungsakte nicht nur eine formale und ordnende Funktion haben, sondern eine Ausprägung der rechtsstaatlichen Grundsätze des Verwaltungshandelns sind.