

# Vorläufige Verwaltungsakte

von

HANS-CHRISTOPH SCHIMMELPFENNIG



C.H.BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG  
MÜNCHEN 1989

# Inhaltsverzeichnis

<i>I. Teil: Einleitung</i> .....	1
<i>II. Teil: Normen- bzw. Fallsammlung</i> .....	3
<i>A. Subventionsrecht</i> .....	3
1. EG-Recht .....	3
a) Entstehungsgründe, Verfahren .....	3
b) Regelungszweck, Rechtsfolgen .....	4
2. Gasölverwendungsgesetz – Landwirtschaft .....	6
3. Filmförderungsrecht .....	8
4. Bay. Kindergartengesetz .....	10
5. Grenzen der Vorläufigkeit .....	11
a) Sicherung der Zweckerreichung .....	11
b) Sicherung der Anspruchsvoraussetzungen .....	13
<i>B. Sozialleistungsrecht</i> .....	16
1. § 42 SGB I – Vorschüsse – .....	16
a) Normzweck, Voraussetzungen .....	16
b) Rechtsnatur .....	17
c) Anrechnungs- und Erstattungsvorbehalt .....	18
d) Vorrangige Spezialnormen und vergleichbare Fälle .....	20
aa) Unterschiede .....	20
bb) Gemeinsamkeiten, Zusammenfassung .....	22
2. § 43 SGB I – Vorläufige Leistungen zum Kompetenzkonfliktausgleich – .....	23
a) Normzweck, Voraussetzungen .....	23
b) Rechtsnatur .....	24
c) Vorrangige Spezialnormen .....	25
<i>C. Enteignungsrecht</i> .....	26
1. Vorzeitige Besitzeinweisungen .....	26
a) Normzweck .....	27
b) Voraussetzungen .....	27
c) Verfahren .....	28
d) Rechtsfolgen, Rechtsnatur .....	29
2. § 36 FlurbG – vorläufige Anordnung .....	31
3. Vorauszahlungsfestsetzungen .....	32
<i>D. Vorzeitige, einstweilige, vorläufige Gestattungen</i> .....	34
1. Normzwecke .....	34
2. Voraussetzungen, Verfahren .....	34
3. Rechtsfolgen .....	37
4. Verhältnis zu § 80 VwGO .....	39
<i>E. Vorläufige Eingriffe und Untersagungen</i> .....	40
1. § 4 II EnWG – Beanstandung – .....	41
a) Normzweck, Voraussetzungen, Verfahren .....	41
b) Verhältnis zur Untersagung .....	42

2. Vorläufige Unterschutzstellung im Denkmalschutzrecht . . . . .	43
a) Normzwecke . . . . .	43
b) Voraussetzungen, Verfahren . . . . .	43
c) Rechtsfolgen . . . . .	44
3. § 15 GjS – vorläufige Indizierung – . . . . .	45
a) Normzweck . . . . .	45
b) Voraussetzungen, Verfahren . . . . .	45
c) Rechtsfolgen . . . . .	46
4. § 360 III LAG – vorübergehende Auszahlungssperrung – . . . . .	47
5. Art. 81 I BayWG – vorläufige Anordnung – . . . . .	47
a) Normzweck, Voraussetzungen . . . . .	47
b) Verfahren, Rechtsfolgen, Rechtsnatur . . . . .	48
c) Historischer Exkurs: §§ 319 III, 93 III PreußWG v. 1913 . . . . .	49
6. Vorläufige Regelungen zur Abwehr von Gesundheitsgefahren . . . . .	50
a) §§ 7 I, 8 I FleischbeschauG a. F. – vorläufige Beschlagnahme – . . . . .	50
b) Vorläufige Maßnahmen nach § 11 TierSG, § 7 LebmG a.F., § 10 VII BSeuchG . . . . .	51
c) Bedeutung der Vorläufigkeit . . . . .	51
7. Vorläufige Maßnahmen nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht . . . . .	52
a) Polizeiliche Notkompetenz . . . . .	52
b) Polizeilicher Notstand . . . . .	53
c) Bedeutung der Vorläufigkeit . . . . .	53
d) Anscheinsgefahr, Gefahrverdacht . . . . .	54
aa) Voraussetzungen, Rechtsfolgen . . . . .	54
bb) Vorläufigkeit . . . . .	55
8. § 13 IV VwVG – vorläufige Kostenfestsetzung – . . . . .	56
<i>F. Recht des öffentlichen Dienstes . . . . .</i>	<i>57</i>
1. § 69 V BPersVG – vorläufige Regelungen des Dienststellenleiters – . . . . .	57
a) Voraussetzungen, Normzweck . . . . .	57
b) Verfahren . . . . .	57
c) Rechtsfolgen, Vorläufigkeit . . . . .	58
2. § 60 BBG – Verbot der Führung von Dienstgeschäften –; § 28 SchfG – einstweilige Untersagung der Berufsausübung – . . . . .	59
a) Voraussetzungen, Normzweck . . . . .	59
b) Rechtsfolgen . . . . .	60
3. §§ 91, 92 BDO – vorläufige Dienstenthebung, Einbehaltung von Dienstbezügen – . . . . .	60
a) Voraussetzungen, Normzweck . . . . .	60
b) Rechtsfolgen, Besonderheiten der Vorläufigkeit . . . . .	61
c) Exkurs: „vorgerichtliche Vorläufigkeit“ . . . . .	63
<i>G. Steuer- und Abgabenrecht . . . . .</i>	<i>63</i>
1. § 164 AO – Steuerfestsetzung unter Vorbehalt der Nachprüfung – . . . . .	63
a) Normzweck . . . . .	63
b) Voraussetzungen, Verfahren . . . . .	64
c) Rechtsfolgen . . . . .	65
d) Verhältnis zur endgültigen Steuerfestsetzung . . . . .	66
aa) Die Kritik <i>Kammanns</i> . . . . .	66
bb) Stellungnahme . . . . .	67

2. § 165 AO – vorläufige Steuerfestsetzung – . . . . .	70
a) Normzweck, Voraussetzungen . . . . .	70
b) Rechtsfolgen, Vorläufigkeit . . . . .	72
3. § 133 III BBauG/BauGB, Art. 5 V BayKAG – Vorausleistungen – . . . . .	73
a) Normzweck, Voraussetzungen . . . . .	73
b) Vorläufigkeit, Rechtsfolgen . . . . .	74
c) Vorausleistungen nach Entstehen der endgültigen Beitragspflicht . . . . .	76
<i>H. „Vorläufiges positives Gesamturteil“ im Atom- und Immissionsschutzrecht . . . . .</i>	<i>77</i>
1. Entwicklung und Bedeutung des vorläufigen Gesamturteils . . . . .	77
2. Die Wyhl-Entscheidung des BVerwG . . . . .	79
3. Stellungnahme – der „Kongruenzgedanke“ . . . . .	79
<i>III. Teil: Typik und Begriffsbild vorläufiger Verwaltungsakte . . . . .</i>	<i>85</i>
<i>A. Typik vorläufiger Verwaltungsakte . . . . .</i>	<i>85</i>
<i>B. Begriffsbild „vorläufiger Verwaltungsakt“, dogmatische Grundstrukturen . . . . .</i>	<i>89</i>
<i>IV. Teil: Abgrenzungen und Ausweitungen . . . . .</i>	<i>91</i>
<i>A. Teilregelungen, Vorbescheide . . . . .</i>	<i>91</i>
1. Allgemeines . . . . .	91
2. Abgrenzungsschwierigkeiten, insbesondere im Baurecht . . . . .	91
<i>B. Zusage, Zusicherung . . . . .</i>	<i>96</i>
1. Regelungsgehalt, Rechtsnatur . . . . .	96
2. Vorläufigkeit . . . . .	98
<i>C. Andere Techniken der Entscheidung trotz ungewissen Sachverhalts . . . . .</i>	<i>100</i>
1. „Ausblenden“ der Ungewißheit . . . . .	100
2. Aussetzen der Entscheidung . . . . .	102
3. Schätzung und andere Fälle reduzierter Beweisanforderungen . . . . .	102
4. Materielle Vorläufigkeit trotz formeller Endgültigkeit . . . . .	103
<i>D. Der „Verwaltungsvorakt“ . . . . .</i>	<i>104</i>
<i>E. Schalterakte und Abschlagszahlungen . . . . .</i>	<i>108</i>
1. Schalterakte . . . . .	108
2. Abschlagszahlungen . . . . .	110
<i>F. Nebenbestimmungen . . . . .</i>	<i>112</i>
1. Befristung . . . . .	114
2. Bedingung . . . . .	115
a) Auflösende Bedingung . . . . .	115
b) Aufschiebende Bedingung . . . . .	116
3. Auflage . . . . .	119
4. Widerrufsvorbehalt . . . . .	120
5. Zweckverfehlungsproblematik und Widerruf . . . . .	123
a) Sog. „Verwaltungsakt auf Unterwerfung“ . . . . .	123
b) „Rückwirkender“ Widerruf aufgrund von Unterwerfung? . . . . .	125

V. Teil: Rechtsnatur und Zulässigkeit vorläufiger Verwaltungsakte .....	127
A. Rechtsnatur vorläufiger Regelungen .....	127
1. Nebenbestimmung sui generis? .....	128
2. Verwaltungsaktsqualität vorläufiger Regelungen .....	130
a) Einschränkungen typischer Verwaltungsaktsmerkmale .....	131
b) Gründe für Verwaltungsaktsqualität .....	133
c) Verwaltungsakt sui generis .....	135
B. Zulässigkeit vorläufiger Verwaltungsakte .....	137
1. Meinungsstand .....	137
2. Eigener Lösungsweg .....	138
a) Einschränkungen verfahrensrechtlicher Normen .....	139
b) Einschränkungen verfassungsrechtlicher Grundsätze .....	139
aa) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung .....	140
bb) Rechtssicherheit .....	140
cc) Einschränkungen durch vorläufige Verwaltungsakte .....	141
c) Verfassungsrechtliche Legitimation vorläufiger Verwaltungsakte .....	142
aa) Grundsatz der Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit .....	142
(1) Begriffliche und (verfassungs-)rechtliche Erfassung .....	142
(2) Effizienzfunktionen vorläufiger Regelungen .....	144
bb) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung .....	146
cc) Grundsatz der Gewaltenteilung .....	147
dd) Zusammenfassung .....	149
d) Materiell-rechtliche Zulässigkeitskriterien .....	150
e) Verfahrensrechtliche Zulässigkeitskriterien .....	152
aa) § 10 S. 2 VwVfG .....	152
bb) § 24 I S. 2 VwVfG .....	154
cc) § 28 II Nr. 1 VwVfG .....	155
f) Das Kongruenzerfordernis .....	156
g) Die Abwägung im Einzelfall .....	157
Literaturverzeichnis .....	161
Paragrafenverzeichnis .....	173
Sachverzeichnis .....	175