



Einar Vene

Magister iuris

Richter am Bezirksgericht Tartu

Wirksamkeit des angefochtenen Verwaltungsakts als Voraus- setzung für die Stattgebung der Aufhebungsklage in der Rechtsetzung und Rechtsprechung Estlands

1. Einführung

Eines der am meisten verbreiteten und in der Gegenwart offensichtlich am meisten Verwendung findenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsmittel in Estland ist die in der Verwaltungsgerichtsordnung (*halduskoh-tumenetluse seadustik*^{*1} – HKMS) festgelegte Aufhebungsklage (§ 37 Abs. 2 Nr. 1 HKMS). Im nachfolgenden Beitrag wird betrachtet, welche Bedeutung für die Stattgebung einer Aufhebungsklage der Umstand hat, wenn die Wirksamkeit des Verwaltungsakts bis zum Zeitpunkt des Erlasses eines Gerichtsurteils gemäß § 61 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (*haldusmenetluse seadus*^{*2} – HMS) abgelaufen ist. Genauer wird versucht, eine Antwort auf die Frage zu finden, ob in dem Fall, wenn die Wirksamkeit des Verwaltungsakts gemäß § 61 Abs. 2 HMS abgelaufen ist, die Aufhebung des Verwaltungsakts ausgeschlossen ist? Die Themensetzung wird durch die in der Rechtsprechung Estlands herrschende dualistische Einstellung zur Wirksamkeit des Verwaltungsakts als einer Voraussetzung für die Stattgebung der Aufhebungsklage veranlasst – in einigen Fällen wird der in § 61 Abs. 2 HMS festgelegte Ablauf der Grundlage der Wirksamkeit für einen die Stattgebung ausschließenden Umstand gehalten, in anderen Fällen aber nicht. Ebenfalls wird überprüft, ob irgendwelche anderen ähnlichen Grundlagen vorliegen können, die die Aufhebung des Verwaltungsakts ungeachtet dessen Rechtswidrigkeit verhindern können.

¹ RT I, 23.2.2011, 3; RT I, 28.12.2011, 1 (auf Estnisch).

² RT I 2001, 58, 354; RT I, 23.02.2011, 3 (auf Estnisch).

2. Wirksamkeit, Widerruf und Aufhebung des Verwaltungsakts

Die Wirksamkeit des Verwaltungsakts bedeutet die Eigenschaft, Rechtsfolgen herbeizuführen.^{*3} Aus der Wirksamkeit des Verwaltungsakts ergibt sich wiederum die Bindungswirkung des Verwaltungsakts bzw. die Pflicht zur Einhaltung der im wirksamen Verwaltungsakt enthaltenen Regelung.^{*4} Widerruf und Aufhebung des Verwaltungsakts bedeuten aber die Beseitigung der Wirksamkeit des Verwaltungsakts.^{*5} Im Ergebnis wird auch die Verbindlichkeit des Verwaltungsakts beseitigt und dessen Vollziehung ist keine Pflicht mehr.

Der im HMS geregelte Widerruf des Verwaltungsakts und die in der HKMS festgelegte Aufhebung sind inhaltlich gleichgestellte Begriffe.^{*6} Ein gewisser Unterschied zwischen diesen Begriffen besteht lediglich darin, dass die Aufhebung eines Verwaltungsakts im estnischen Recht den Widerruf des Verwaltungsakts rückwirkend von Anfang an bedeutet^{*7}, der Widerruf dagegen auch die Beseitigung der Wirksamkeit des Verwaltungsakts vorwärtswirkend bedeuten kann.^{*8} Ebenfalls kann der formelle Aspekt differenziert werden – die Aufhebung erfolgt durch das Verwaltungsgericht, der Widerruf aber durch ein Verwaltungsorgan.

Da die Wirksamkeit des Verwaltungsakts durch Aufhebung und Widerruf beseitigt wird, kann an sich logisch behauptet werden, dass die hauptsächliche Voraussetzung für die Aufhebung ist, dass der Verwaltungsakt zum Zeitpunkt der Stattgebung der Aufhebungsklage wirksam ist. Auch die Verwaltungskammer beim Staatsgerichtshof hat in einigen Entscheidungen, insbesondere gerade bei der Baugenehmigung, festgestellt, dass nach Ablauf der Wirksamkeit des Verwaltungsakts die Aufhebung des Verwaltungsakts nicht mehr möglich sei.^{*9} Nachfolgend wird betrachtet, ob eine derartige Behauptung, dass das Ablaufen der Wirksamkeit des Verwaltungsakts die Aufhebung des Verwaltungsakts durch das Verwaltungsgericht ausschließt, stichhaltig ist.

3. Grundlagen des Ablaufens der Wirksamkeit des Verwaltungsakts und deren Bedeutung für die Aufhebung

Die Grundlagen des Ablaufens der Wirksamkeit des Verwaltungsakts sind in § 61 Abs. 2 HMS festgelegt. Gemäß dieser Bestimmung ist ein Verwaltungsakt bis zum Widerruf, bis zum Ende der Wirksamkeitsdauer oder zur endgültigen Verwirklichung des mit dem Verwaltungsakt gewährten Rechts oder bis zur Erfüllung der Pflicht wirksam.

³ § 60 Abs. 1 HMS; So auch Staatsgerichtshof (StGH), 3-31-21-03, P. 13; A. Aedmaa ua. Haldusmenetluse käsiraamat [Handbuch des Verwaltungsverfahrens]. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, S. 314 (auf Estnisch); I. Pilving. Haldusakti siduvus: Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel [Die Bindungswirkung des Verwaltungsakts: Eine Untersuchung nach der rechtlichen Bedeutung von wirksamen Verwaltungsakten unter besonderer Betrachtung öffentlich-rechtlicher Genehmigungen]. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006, S. 53 (auf Estnisch). S dazu auch I. Pilving. Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten in Estland: Deutsche Rechtsdogmatik im Spiegel der Rezeption. – Die Verwaltung 2008 (41) 4, S. 571–588.

⁴ I. Pilving. Haldusakti siduvus: Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel (Fn. 3), S. 59.

⁵ A. Aedmaa ua. (Fn. 3), S. 343.

⁶ Vgl. A. Aedmaa. Haldusakti tühistamine vs kehtetuks tunnistamine [Aufhebung des Verwaltungsakts vs Widerruf des Verwaltungsakts]. – Õiguskeel 2001/5, S. 34–37 (auf Estnisch).

⁷ StGH 3-3-1-21-03, P. 14; I. Pilving. Haldusakti siduvus: Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel (Fn. 3), S. 112.

⁸ Vgl. § 65–66 HMS.

⁹ StGH 3-3-1-33-05, P. 16; 3-3-1-63-10, P. 19.

3.1. Rückwirkender, vorwärtswirkender und teilweiser Widerruf des Verwaltungsakts

Ein Verwaltungsorgan kann ausgehend von §§ 65 ff. HMS einen Verwaltungsakt sowohl vorwärts- als auch rückwirkend widerrufen. Davon, welcher Widerruf stattgefunden hat, kann abhängen, ob dieser Verwaltungsakt noch aufhebbar ist.

Wenn ein rückwirkender, d.h. von Anfang an widerrufender Widerruf stattfindet, dann ist offensichtlich, dass, weil die Wirksamkeit des Verwaltungsakts nachträglich vollständig beseitigt worden ist, dessen ergänzende Aufhebung nicht mehr möglich ist. Diese Schlussfolgerung ergibt sich auch klar aus § 125 Abs. 1 Nr. 4 HKMS, die das Gericht zur Einstellung des Verfahrens verpflichten, wenn der angefochtene Verwaltungsakt widerrufen worden ist. So folgert grundsätzlich auch aus § 113 Abs. 1 Satz 4 der deutschen Verwaltungsgerichtsordnung^{*10} (VwGO).

Wenn dagegen lediglich ein vorwärtswirkender oder aber nur teilweise rückwirkender Widerruf stattgefunden hat und der Verwaltungsakt bezüglich des Teils, der die Rechte der Person verletzt, bestehen bleibt, kann das Verwaltungsgericht diesen Teil des Verwaltungsakts aufheben. Ebenso kann der Verwaltungsakt auch dann, wenn er nur teilweise widerrufen worden war, bezüglich des bestehen gebliebenen Teils gemäß § 3 Abs. 1 des estnischen Staatshaftungsgesetzes (*riigivastutuse seadus*^{*11} – RVastS) als auch gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 HKMS aufgehoben werden.

3.1.1. Mit dem Widerruf des Verwaltungsakts gleichzustellende Fälle

Das Vorstehende betraf die Fälle, in denen ein ausdrücklicher und eindeutiger sowie vollständiger, vorwärtswirkender oder teilweiser Widerruf des Verwaltungsakts stattgefunden hat. Leider sind diese nicht die einzigen Fälle, wo die Wirksamkeit des Verwaltungsakts durch eine Willenserklärung des Verwaltungsorgans beseitigt wird. Ein Verwaltungsorgan kann die Wirksamkeit des Verwaltungsakts auch auf andere Weise beeinflussen.

3.1.1.1. Konkludenter Widerruf

Unter dem konkludenten Widerruf des Verwaltungsakts wird der Erlass eines neuen, sich von dem früheren unterscheidenden Verwaltungsakts in einer mit dem Verwaltungsakt schon geregelten Frage verstanden, ohne dass der erste Verwaltungsakt ausdrücklich widerrufen wird. Die grundsätzliche Möglichkeit einer derartigen Lösung ist in der Rechtsliteratur an sich zugegeben worden.^{*12} Obwohl man empfohlen hat, ein derartiges Verhalten in der Praxis gewiss zu vermeiden^{*13}, kommen solche Situationen dennoch vor. Auch die Verwaltungskammer beim Staatsgerichtshof hat einen solchen konkludenten Widerruf in gewissen Fällen für möglich gehalten und festgestellt, dass, wenn genau dieselbe Frage mit dem neuen Verwaltungsakt von dem früheren unterschiedlich beschlossen wurde, der frühere Verwaltungsakt widerrufen worden sei, ohne dass man bezüglich des früheren Verwaltungsakts überhaupt einen Standpunkt eingenommen hätte.^{*14}

Somit ist es möglich, dass eine etwaige Aufhebung des Verwaltungsakts auch dadurch ausgeschlossen wird, wenn der Verwaltungsakt früher konkludent widerrufen worden ist. Ähnlich wie beim üblichen Widerruf ist eine Aufhebung des Verwaltungsakts durch das Verwaltungsgericht aber nur dann ausgeschlossen, wenn der Widerruf vollständig war, d.h. nicht teilweise oder vorwärtswirkend erfolgte.

¹⁰ 21.1.1960, BGBl. 1 S. 17; 21.7.2012 BGBl. 1 S. 1577.

¹¹ RT I 2001, 47, 260; RT I, 13.09.2011 (auf Estnisch).

¹² H.-P. Schmieszek. – J. Brandt, M. Sachs (Hrsg.). Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. 3. Aufl. C.F. Müller 2009, S. 336.

¹³ A. Aedmaa ua. (Fn. 3), S. 368.

¹⁴ StGH 3-3-1-58-03.

3.1.1.2. Gleichstellung der Änderung des Verwaltungsakts mit dem Widerruf

Gesonderte Probleme entstehen in der Situation, wo das Verwaltungsorgan den als Gegenstand der Streitigkeit dienenden Verwaltungsakt ändert. Die Folgen des Änderns sind vom Staatsgerichtshof unterschiedlich behandelt worden, abhängig davon, welchen Charakter das Ändern des angefochtenen Verwaltungsakts getragen hat. Es können zwei unterschiedliche Fälle angeführt werden:

- 1) wenn das Ändern in begünstigender Richtung stattfindet und der ändernde Verwaltungsakt der Person selbständig keine Pflichten auferlegt, wird dies ähnlich mit der Situation behandelt, als ob der Verwaltungsakt teilweise widerrufen worden wäre. Nach einer derartigen Änderung kann nur der Teil des Verwaltungsakts durch das Verwaltungsgericht aufgehoben werden, der bestehen geblieben ist. So ist zum Beispiel das Ändern eines Steuerbescheids und die Verringerung der Steuerpflicht wegen Rechenfehlern^{*15} der Situation gleichgestellt, in der der Steuerbescheid teilweise aufgehoben wird.^{*16}
- 2) wenn die Änderung durch einen neuen Verwaltungsakt stattfindet, der die Pflicht derart ändert, dass er erneut dieselbe Pflicht auferlegt, obwohl in einigermaßen geänderter Form, kann der ursprüngliche Verwaltungsakt für vollständig widerrufen erklärt werden. Die Person sollte in diesem Fall den neuen Verwaltungsakt, der dieselbe Pflicht in geänderter Form auferlegt, anfechten.^{*17}

Unter Berücksichtigung der eventuell in der zuletzt beschriebenen Situation auftauchenden Probleme muss man in die Stellungnahme des Staatsgerichtshofs einwilligen, dass die Verwaltungsorgane in dieser Situation, anstelle den Verwaltungsakt zu ändern, die Verwaltungsakte ausdrücklich widerrufen und ganz neue Akte hätten erlassen müssen.^{*18}

3.2. Endgültige Verwirklichung des mit dem Verwaltungsakt gewährten Rechts oder Erfüllung der Pflicht

Gemäß § 61 Abs. 2 HMS gilt als Grundlage des Ablaufens der Wirksamkeit des Verwaltungsakts auch, wenn das mit dem Verwaltungsakt gewährte Recht endgültig verwirklicht oder die Pflicht erfüllt wird. Somit könnte man schlussfolgern, dass, wenn der Verwaltungsakt erfüllt ist, dessen Aufhebung durch das Verwaltungsgericht auch nicht mehr möglich ist – es fehlt die Wirksamkeit des Verwaltungsakts, die durch die Aufhebung zu beseitigen wäre. Diese Schlussfolgerung wird von der gängigen Rechtspraxis jedoch nicht bestätigt. In der Wirklichkeit kommen offensichtlich sehr viele Verwaltungsakte zur Vollziehung, bevor der Klage durch Gerichtsurteil stattgegeben wird.

Noch mehr, bei einigen Verwaltungsakten ist direkt im Gesetz die Regelung festgeschrieben, die gerade die Möglichkeit berücksichtigt, dass ein belastender Verwaltungsakt, der schon vollzogen worden ist, aufgehoben werden kann, und somit rückgängig zu machen ist. So ist zum Beispiel in § 105 Abs. 4 des Gesetzes über den öffentlichen Dienst (*avaliku teenistuse seadus*^{*19}) die Möglichkeit zur Wiedereinstellung eines rechtswidrig vom Dienst freigestellten Beamten vorgesehen und § 116 Abs. 1 des Besteuerungsgesetzes (*maksukorralduse seadus*^{*20}) sieht die Möglichkeit vor, bei Aufhebung eines Steuerbescheids dem Steuerpflichtigen auf den schon entrichteten Steuerbetrag Zinsen zu zahlen. Diese Regelungen verweisen offensichtlich darauf, dass der Gesetzgeber gerade die Möglichkeit berücksichtigt hat, dass ein Verwaltungsakt (Verfügung über Freistellung vom Dienst, Steuerbescheid) ungeachtet dessen Vollziehung aufgehoben werden kann. Derartige schon erfüllte Verwaltungsakte sind auch in der Praxis des Staatsgerichtshofs aufgehoben worden.^{*21}

¹⁵ StGH 3-3-1-11-07.

¹⁶ StGH 3-3-1-40-04.

¹⁷ StGH 3-3-1-85-07, 3-3-1-86-07, 3-3-1-87-07, 3-3-1-88-07.

¹⁸ StGH 3-3-1-85-07, P. 25; 3-3-1-86-07, P. 27, 30; 3-3-1-87-07, P. 27; 3-3-1-88-07, P. 27.

¹⁹ RT I, 06.07.2012, 1; RT I, 20.12.2012, 3 (auf Estnisch).

²⁰ RT I 2002, 26, 150; RT I, 22.12.2012, 13 (auf Estnisch).

²¹ Zur Wiedereinstellung des Beamten s. StGH 3-3-1-83-11, 3-3-1-85-11, 3-3-1-52-10, zum schon vollzogenen Steuerbescheid StGH 3-3-1-23-09.

3.2.1. Ausnahme Baugenehmigung und deren Begründetheit

Dessen ungeachtet ist die Praxis des Staatsgerichtshofs in dieser Frage nicht einheitlich. Die Verwaltungskammer hat nämlich eine Sonderart des Verwaltungsakts – die Baugenehmigung – in dieser Frage im Vergleich zu anderen Verwaltungsakten unterschiedlich behandelt. Ursprünglich vertrat die Verwaltungskammer den klaren und konsequenten Standpunkt, dass eine Aufhebung der Baugenehmigung weder durch Fertigstellung des Bauwerks noch durch Erteilung der Nutzungsgenehmigung für dieses verhindert wird.^{*22} Später hat der Staatsgerichtshof festgestellt, dass, wenn das Bauwerk aufgrund der Baugenehmigung fertig gestellt wurde, die Gültigkeit der Baugenehmigung abgelaufen und die Aufhebung der Baugenehmigung durch das Gericht nicht mehr möglich ist.^{*23} Der Staatsgerichtshof hat seinen Standpunkt endgültig in 2010 erarbeitet, als es von der bisherigen Praxis die letztere Lösung auswählte und den Standpunkt einnahm, dass nach der Fertigstellung des Bauwerks und Erteilung einer Nutzungsgenehmigung für dieses die Aufhebung der Baugenehmigung nicht mehr möglich ist. Der Staatsgerichtshof hat festgestellt, dass die dem Bauwerk erteilte Baugenehmigung bis zur Erteilung der Nutzungsgenehmigung, die die Fertigstellung des Bauwerks festhält, wirksam ist. Nach Erteilung der Nutzungsgenehmigung wird die Baugenehmigung unwirksam, eine Aufhebung ist nicht mehr möglich.^{*24}

Eine derartige Lösung wirft eine Reihe von Fragen auf. Erstens erscheint die Unterscheidung einer vollzogenen Baugenehmigung (Beendigung der Bauarbeiten aufgrund der Baugenehmigung ist Vollziehung der Baugenehmigung) von den anderen vollzogenen Verwaltungsakten unverständlich. In rechtsdogmatischer Hinsicht gibt es keinen Unterschied, ob die Vollziehung des Verwaltungsakts in der Beendigung der Bauarbeiten aufgrund der Baugenehmigung oder etwas anderem besteht. Die Vollziehung des Verwaltungsakts ist die Vollziehung des Verwaltungsakts, unabhängig von der Art des Verwaltungsakts.^{*25}

Es ist auch fraglich, ob der Gesetzgeber mit der in § 61 Abs. 2 HMS festgelegten Regelung, aufgrund derer als Grundlage des Ablaufens der Wirksamkeit des Verwaltungsakts auch die Vollziehung des Verwaltungsakts gilt, zu erreichen wünschte, dass ein bereits vollzogener Verwaltungsakt nicht aufgehoben werden kann. Aus dem Erläuterungsschreiben zum Entwurf des HMS^{*26} geht dies nicht hervor. I. Pilving hat aus dem Erläuterungsschreiben geschlussfolgert, dass man mit dieser Regelung nur zu erreichen versucht hat, dass die Gegenseite weder von einer Person noch vom Verwaltungsorgan nach der endgültigen Erfüllung einer mit dem Verwaltungsakt auferlegten Pflicht erneut die Erfüllung derselben Pflicht verlangen könnte. Ebenfalls findet er, dass bei Erfüllung einer sich aus dem Verwaltungsakt ergebenden Pflicht oder der Ausnutzung des Rechts die Wirksamkeit nur vorwärtswirkend endet.^{*27} Diesen Schlussfolgerungen muss man zustimmen.

Zum Vergleich – wenn man sich die einschlägige Regelung im deutschen Recht anschaut, dann wird ersichtlich, dass abweichend vom estnischen § 43 Abs. 2 HMS das deutsche Verwaltungsverfahrensgesetz^{*28} (VwVfG) als Grundlage für den Ablauf der Wirksamkeit des Verwaltungsakts die Vollziehung des Verwaltungsakts direkt überhaupt nicht vorsieht. In der deutschen Rechtsliteratur wird einstimmig gefunden, dass die Vollziehung des Verwaltungsakts in der Regel dessen Aufhebung nicht auszuschließen braucht. Dies ergibt sich schon aus § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO, der vorsieht, dass, falls der Verwaltungsakt schon vollzogen ist, das Gericht auf Antrag der Person dem Verwaltungsorgan vorschreiben kann, dass und wie der Verwaltungsakt rückgängig zu machen ist. Somit schließt das Vorliegen einer Forderung zur Rückgängigmachung aus, dass ein vollzogener Verwaltungsakt für nicht aufhebungsfähig gehalten wird.^{*29} Auch

²² StGH 3-3-1-42-03, P. 14; auch StGH 3-3-1-25-02, 3-3-2-1-08.

²³ StGH 3-3-1-33-05, P. 15.

²⁴ StGH 3-3-1-63-10, P. 19.

²⁵ Vgl. StGH 3-3-1-41-11, P. 10 u.w.

²⁶ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri [Das Erläuterungsschreiben zu dem Entwurf des Verwaltungsverfahrensgesetzes]. Zugänglich über die Homepage: <http://www.riigikogu.ee> (22.3.2013).

²⁷ I. Pilving, Haldusakti siduvus: Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel (Fn. 3), S. 117.

²⁸ 25.5.1976. BGBl I S. 1253; 14.8.2009. BGBl. I S. 2827.

²⁹ W. R. Schenke, Verwaltungsprozessrecht. 10. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller 2005, S. 82; A. Wittern, M. Basslperger, Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht. Grundriss für Ausbildung und Praxis. 19. Aufl. Stuttgart: W. Kohlhart GmbH 2007, S. 244; C. Huxholl, Die Erledigung eines Verwaltungsakts im Widerspruchsverfahren. Berlin: Duncker & Humblot 1995, S. 85.

von § 5 Abs. 1 Nr. 5 des estnischen HKMS kann dieselbe Regelung gefolgert werden – dass nach Aufhebung des Verwaltungsakts dieser rückgängig gemacht werden muss.

Im Lichte des Vorstehenden kann behauptet werden, dass lediglich aus dem Umstand, dass der Verwaltungsakt vollzogen ist – unabhängig davon, ob es sich um eine Baugenehmigung handelt oder nicht – nicht die absolute Schlussfolgerung gezogen werden kann, dass dieser Verwaltungsakt ausgehend von § 61 Abs. 2 HMS nicht mehr aufheben werden kann.

3.2.2. Folgen der Vollziehung des Verwaltungsakts für die Aufhebung

Mann muss jedoch zugeben, dass in der Praxis ziemlich oft eine Lage entstehen kann, in der der Verwaltungsakt bis zum Erlass der Gerichtsentscheidung schon vollzogen worden ist und die Frage entstehen kann, ob die Aufhebung des Verwaltungsakts dem Kläger noch etwas bringt. Beispielsweise kann ein Gefangener eine gegen ihn verhängte und vollzogene Disziplinarstrafe^{*30} oder sonstige Inhaftierungsbedingungen angefochten haben und kann ab dem Zeitpunkt des Erlasses des Gerichtsurteils schon aus der Strafanstalt entlassen worden sein.^{*31}

Wenn man an dieser Stelle die der estnischen ähnliche deutsche Rechtsordnung betrachtet, dann sollte man vorerst die Begriffe ansprechen. Wenn die estnische Rechtsordnung nämlich nur zwischen dem wirksamen und unwirksamen Verwaltungsakt zu unterscheiden scheint, dann wird im deutschen Recht neben diesen Begriffen auch der Begriff „erledigt“^{*32} oder „die Erledigung“ verwendet, was bedeutet, dass dieser Verwaltungsakt nicht mehr aufgehoben werden kann.^{*33} In den Rechtsetzungsakten Estlands wird ein mit diesem Terminus analoger Begriff nicht eingesetzt. In der Rechtsprechung hat man in dieser Bedeutung jedoch den Begriff „Ablauf der Wirkung des Verwaltungsakts“ verwendet.^{*34} Auch in der deutschsprachigen Rechtsliteratur ist der Begriff „die Erledigung“ oft als Ablauf der Wirkung des Verwaltungsakts erklärt worden.^{*35} Somit ist eine derartige „Daseinsform“ des Verwaltungsakts für das estnische Recht nicht völlig fremd, jedoch wird es in den Rechtsetzungsakten nicht geregelt und auch in der Rechtsprechung bezieht man sich nur selten darauf.

Wie angemerkt, bedeutet die Erledigung des Verwaltungsakts, dass der Verwaltungsakt nicht mehr aufgehoben werden kann. Obwohl im deutschen Recht gefunden wird, dass die Vollziehung des Verwaltungsakts in der Regel nicht die Erledigung bedeutet^{*36}, wird zugegeben, dass der Verwaltungsakt in gewissen Fällen nach der Vollziehung erledigt werden kann. Jedoch reicht die bloße Vollziehung des Verwaltungsakts *per se* zur Erledigung des Verwaltungsakts nicht aus. Auch nach Vollziehung kann der Verwaltungsakt als Grundlage des andauernden Fortbestehens der entstandenen Situation dienen, d.h. Grundlage der Vollziehung des Verwaltungsakts bleiben^{*37} und somit eine in die Zukunft gerichtete rechtliche Wirkung besitzen.^{*38} Über die Erledigung des Verwaltungsakts kann man aber solange nicht reden, bis der Verwaltungsakt noch rückgängig gemacht werden kann^{*39}, d.h. die Folgen der Vollziehung beseitigt werden können. Ebenfalls liegt bei Ersatzvornahme die rechtliche Wirkung solange vor, bis die Vollziehungskosten eingefordert werden können.^{*40}

Wenn man die vorstehend beschriebene Ausnahme der Baugenehmigung beiseite lässt, dann scheint eine derartige Lösung eigentlich auch in der estnischen Rechtsordnung zu funktionieren. Erstens scheint

³⁰ Oberlandesgericht Tartu (OblGTrt) 13.4.2012, 3-09-445.

³¹ OblGTrt 30.11.2012, 3-11-140; StGH 3-3-1-77-09.

³² S. z.B. § 43 Abs. 2-3 VwVfG.

³³ § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO.

³⁴ OblGTrt 13.4.2012, 3-09-445. P. 26. Unmittelbar auch StGH 3-3-1-41-11, P. 12.

³⁵ R. Schmidt. Zulässigkeit und Begründetheit verwaltungsrechtlicher Verfahren. 10. Aufl. Grasberg bei Bremen: Dr. Rolf Schmidt GmbH 2006, S. 155; M. Sachs. – P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg.). *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. 7. Aufl. München: C. H. Beck 2008, § 43 Rn. 215; C. Huxholl (Fn. 29), S. 85.

³⁶ W. R. Schenke (Fn. 29), S. 104; A. Wittern, M. Basslspurger (Fn. 29), S. 244; A. Decker. – H. Posser, H. A. Wolff (Hrsg.). *Beck'scher Online-Kommentar VwGO. Edition 24. Stand 1.1.2013*, § 113 Rn. 84.

³⁷ A. Wittern, M. Basslspurger (Fn. 29), S. 244.

³⁸ R. Schmidt (Fn. 35), S. 156.

³⁹ F. Schemmer. – J. Bader, M. Ronellenfitsch (Hrsg.). *Beck'scher Online-Kommentar VwVfG. Edition 13. Stand 1.1.2013*, § 43 Rn 54; M. Sachs. – P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg.) (Fn. 35), § 43 Rn. 215; C. Huxholl (Fn. 29), S. 85.

⁴⁰ M. Siegmund. – J. Brandt, M. Sachs (Hrsg.) (Fn. 12), S. 141.

es, dass man von diesem Grundsatz öfter auch in der Rechtsprechung Estlands ausgeht – wie vorstehend beschrieben, hat die Vollziehung des Verwaltungsakts dessen Aufhebung in der Regel nicht verhindert. Ebenfalls ist die Möglichkeit zur Rückgängigmachung eines vollzogenen Verwaltungsakts vom Gesetzgeber auch in verschiedenen Gesetzen festgeschrieben worden.^{*41}

Somit kann behauptet werden, dass die Vollziehung des Verwaltungsakts dessen Aufhebung im Verwaltungsgericht nur dann ausschließt, wenn der Verwaltungsakt neben dessen Vollziehung auch erledigt ist.

3.2.3. Möglichkeit der Aufhebung einer vollzogenen Baugenehmigung

Wenn man zu dem vorstehend schon angeführten Urteil der Verwaltungskammer in der Verwaltungssache Nr. 3-3-1-63-10 zurückkommt, wo man den Standpunkt einnahm, dass bei Fertigstellung des Bauwerks die Baugenehmigung nicht aufgehoben werden kann, bleibt fraglich, ob es sich im angeführten Fall um eine Situation handelte, in der die Baugenehmigung erledigt war. In diesem Urteil wurde nämlich nicht im Geringsten darauf eingegangen, ob man die Baugenehmigung noch rückgängig hätte machen können – in erster Linie also das Bauwerk abreißen. Wie vorstehend angemerkt, ist die Wirkung des Verwaltungsakts, wenn diese noch rückgängig gemacht werden kann, noch nicht abgelaufen und kann aufgehoben werden. Obwohl das Abreißen von rechtswidrig errichteten Bauwerken in Estland nicht alltäglich ist, hat es solche Fälle jedoch gegeben.^{*42} Die Möglichkeit der Beseitigung eines rechtswidrig errichteten Bauwerks ist von der Verwaltungskammer selbst eingeräumt worden.^{*43} Auch im deutschen Recht ist die Abrissverfügung eines rechtswidrigen Bauwerks eine durchaus rechtmäßige Maßnahme zur Beseitigung einer rechtswidrigen Situation.^{*44} Eine Baugenehmigung, die vollzogen ist, d.h. das Bauwerk ist fertig gestellt worden, wird in der dortigen Rechtsliteratur auch als ein Beispiel für einen Verwaltungsakt angeführt, der nicht erledigt ist und dessen Aufhebung möglich ist.^{*45}

Da der Staatsgerichtshof bei dieser Frage überhaupt nicht verweilt hat, ist es auch nicht möglich, dem Standpunkt des Staatsgerichtshofs zuzustimmen, dass eine Baugenehmigung nach deren Vollziehung nicht mehr widerrufen werden kann.^{*46}

Auch die Tatsache, dass einem Bauwerk die Nutzungsgenehmigung erteilt worden war, verhindert nicht die Aufhebung der Baugenehmigung. Die Baugenehmigung wird weiterhin als Grundlage des fertig gestellten Bauwerks als einer Folge der Vollziehung eines Verwaltungsakts bleiben. In der Sondermeinung des Gerichtsurteils ist richtig angeführt worden, dass die Baugenehmigung nach der Erteilung der Nutzungsgenehmigung ein rechtlicher Maßstab ist, mit dessen Hilfe man bewerten kann, ob die Nutzungsgenehmigung einem Bauwerk erteilt wurde, das der Baugenehmigung entspricht. Darauf, dass die Baugenehmigung nicht mit der Erteilung der Nutzungsgenehmigung für das Bauwerk erledigt ist, weist auch dies hin, dass die regulativen Ziele der Baugenehmigung und der Nutzungsgenehmigung im Baugesetz unterschiedlich sind – die erste gewährt das Recht zum Bauen und die zweite gewährt das Recht zur Nutzung des Bauwerks und stellt fest, dass das Bauwerk den für das Bauwerk vorgesehenen Anforderungen und dem Bauprojekt entspricht.^{*47} Eine besonders unverständliche Lösung entstand mit dem angeführten Urteil des Staatsgerichtshofs auch dank dem Umstand, dass der Staatsgerichtshof in dieser Sache in die Aufhebung der Nutzungsgenehmigung einwilligte. Somit könnte man ausgehend von der Logik des Staatsgerichtshofs behaupten, dass die Baugenehmigung nach der Aufhebung der Nutzungsgenehmigung wieder in Kraft trat^{*48} und deren Aufhebung möglich hätte sein müssen.

⁴¹ Gesetz über den öffentlichen Dienst, § 105 Abs. 4; Besteuerungsgesetz, § 116 Abs. 1.

⁴² S. z.B. Oberlandesgericht Tallinn (OblGTln) 3.12.08, 3-07-2642.

⁴³ StGH 3-3-1-64-02.

⁴⁴ Vgl. U. Ramsauer. Ehitusjärelvalve meetmed ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamiseks [Maßnahmen der Bauaufsicht zur Beseitigung von ungesetzlichen Bauwerken]. – *Juridica* 2006/7, S. 479–489 (auf Estnisch).

⁴⁵ F. Kopp. W.-R. Schenke. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. München: C.H.Beck 2005, § 113 Rn. 105.

⁴⁶ Diese Stellungnahme des Staatsgerichtshofs wirft auch andere Fragen auf. S. P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist [Aufhebung der Baugenehmigung nach Errichtung eines Bauwerks]. – *Juridica* 2011/2, S. 148–152 (auf Estnisch).

⁴⁷ Ehitusseadus [Baugesetz] § 22 Abs. 1 und § 32 Abs. 1-1¹. – RT I 2002, 47, 297; RT I, 25.05.2012, 5 (auf Estnisch).

⁴⁸ Vgl. StGH 3-3-1-53-07.

3.3. Ablauf der Wirksamkeitsdauer

In § 61 Abs. 2 HMS ist als Grundlage des Ablaufens der Wirksamkeit des Verwaltungsakts auch der Ablauf der Wirksamkeitsdauer des Verwaltungsakts festgelegt. Die Wirksamkeitsdauer des Verwaltungsakts kann entweder im Generalakt oder im Verwaltungsakt selbst aufgrund § 53 Abs. 1 Nr. 1 HMS beschränkt werden.^{*49}

Schließt der Ablauf der Wirksamkeitsdauer den Widerruf des Verwaltungsakts aus? Ähnlich zu der Situation, in der der Verwaltungsakt vollzogen ist, kann offensichtlich der Standpunkt eingenommen werden, dass der Ablauf der Wirksamkeitsdauer des Verwaltungsakts den Widerruf des Verwaltungsakts in dem Fall ausschließen kann, wenn damit auch jegliche Wirkung des Verwaltungsakts endet. Wenn es sich aber um einen Verwaltungsakt handelt, auf dessen Grundlage während der Wirksamkeitsdauer des Verwaltungsakts gewisse Handlungen vorgenommen wurden, dann ist die nach Ablauf der Wirksamkeitsdauer des Verwaltungsakts entstehende Situation dem vorwärtswirkenden Widerruf des Verwaltungsakts oder dem Ablauf der Wirksamkeit des Verwaltungsakts wegen dessen Vollziehung ähnlich – in diesem Fall wird der Verwaltungsakt vorwärtswirkend unwirksam und bleibt rückwirkend als rechtliche Grundlage der schon ausgeführten Handlungen bestehen.^{*50} Auf ähnliche Weise muss in diesem Fall die Aufhebung des Verwaltungsakts bezüglich der früheren Periode möglich sein, falls der Verwaltungsakt rechtswidrig war. W.-R. Schenke hat begründet angemerkt, dass der Ablauf der Wirksamkeitsfrist nur dann die Erledigung bedeutet, wenn die rückwirkende Wirksamkeit des Verwaltungsakts nicht als Voraussetzung der Rechtmäßigkeit dessen fortdauernder Folgen dient (z.B. Voraussetzung für die Vollziehung des Verwaltungsakts).^{*51}

Somit kann die Aufhebung eines wegen des Ablaufs der Wirksamkeitsfrist unwirksam gewordenen Verwaltungsakts nur beim Vorliegen einer gleichen Nebenbedingung verweigert werden – wenn der Verwaltungsakt erledigt ist – wie auch beim vollzogenen Verwaltungsakt.

4. Erledigung des Verwaltungsakts als eine die Aufhebung des Verwaltungsakts ausschließende selbständige Bedingung

Aus dem Vorstehenden wurde ersichtlich, dass aus dem Wortlaut von § 61 Abs. 2 HMS „Verwaltungsakt ist wirksam bis zum“ nicht gefolgert werden kann, dass die Aufhebung des Verwaltungsakts nach dem Ablauf der Wirksamkeit des Verwaltungsakts immer unmöglich wird. Es muss gefragt werden, ob der Verwaltungsakt erledigt ist. Lediglich das Ende der Wirksamkeit des Verwaltungsakts braucht nicht die Erledigung zu bedeuten. Dagegen bringt die Erledigung des Verwaltungsakts dessen Unwirksamkeit mit sich.^{*52}

4.1. Bedeutung der Erledigung

In welchen Fällen kann man von der Erledigung des Verwaltungsakts als von einem die Aufhebung des Verwaltungsakts ausschließenden Umstand sprechen? In der deutschsprachigen Rechtsliteratur hat man wiederholt versucht, diesen Begriff zu definieren, jedoch scheint die Findung einer einheitlichen Definition auch deutschen Rechtswissenschaftlern Schwierigkeiten zu bereiten. C. Huxholl hat festgestellt, dass ungeachtet vieler Anläufe die Erledigung gar nicht eindeutig verständlich definiert worden ist und in der Regel nur Gruppen von unterschiedlichen Fällen angeführt worden sind.^{*53}

⁴⁹ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri (Fn. 26).

⁵⁰ I. Pilving, Haldusakti siduvus: Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel (Fn. 3), S. 116–117.

⁵¹ W. R. Schenke (Fn. 29), S. 104.

⁵² A. Wittern, M. Basslperger (Fn. 29), S. 244.

⁵³ Zu den verschiedenen Definitionen der Erledigung s. C. Huxholl (Fn. 29), S. 39–42; Vgl. S. Lascho, Die Erledigung des Verwaltungsaktes als materiellrechtliches und verwaltungsprozessuales Problem. Berlin: Duncker und Humblot 2001, S. 25–36.

Nach Auffassung des Autors des Beitrags kann im Kontext des Themas die Definition, dass die Erledigung die Situation bedeutet, in der die Forderung zur Aufhebung des Verwaltungsakts für den Kläger sinnlos geworden ist, für am einfachsten verständlich gehalten werden.^{*54} Die Bedeutung der Erledigung wird ziemlich ausdrucksvoll auch durch die Bemerkung von D. Ehlers ausgedrückt, der aus § 43 Abs. 2 VwVfG, gemäß dem der Verwaltungsakt sich mit dessen Widerruf oder Aufhebung erledigt^{*55}, schlussfolgert, dass die Erledigung wie eine Aufhebung wirkt.^{*56} Auch der Verwaltungsakt verliert ja bei rückwirkendem Widerruf oder Aufhebung seine jegliche rechtliche Wirkung und dessen nochmalige Aufhebung ist nicht möglich. Somit könnte es, um festzustellen, ob der Verwaltungsakt erledigt ist, angemessen sein, zu überprüfen, ob die entstandene Situation dieselbe ist, als ob der Verwaltungsakt rückwirkend widerrufen oder aufgehoben worden wäre.

4.2. Arten der Erledigung

Es ist versucht worden, die beschriebenen Möglichkeiten des Ablaufs der rechtlichen Wirkung des Verwaltungsakts auch einzugliedern. M. Gerhardt hat zum Beispiel drei Arten der Erledigung unterschieden:

- a) Die Erledigung wegen Überschreitens des vom Verwaltungsakt festgelegten Wirkungsrahmens – entweder zeitlicher (z.B. bei Beschränkungen für die Nutzung des Reisepasses der Ablauf der Gültigkeitsdauer des Reisepasses), faktischer (z.B. ein Schüler wird nicht versetzt und er wiederholt das Schuljahr bis zum Ende des Schuljahrs) oder adressatbezogener Art (Person verstirbt, erkrankt, wird schwanger o.a.);
- b) Die Erledigung wegen endgültiger Erreichung des mit ihr verfolgten Zwecks – z.B. der Verwaltungsakt ist vollzogen und kann nicht mehr rückgängig gemacht werden;
- c) Ersetzen des Verwaltungsakts durch einen späteren Verwaltungsakt – hierunter würde in erster Linie die Aufhebung oder Änderung des Verwaltungsakts gehören.^{*57}

Das Angeführte ist bei Weitem kein allein herrschender und allgemein akzeptierter Katalog der Arten der Erledigung. C. Huxholl hat gefunden, dass es sogar neun mögliche Arten der Erledigung gibt^{*58} und S. Lascho hat sogar mehr Arten unterschieden.^{*59} Möglich ist auch eine kürzere Einteilung – zum Beispiel Eingliederung je nachdem, ob dies aus faktischen oder rechtlichen Gründen geschieht.^{*60} Beim Betrachten dieser Aufteilungen fällt auf, dass es schwierig ist, die Fälle erschöpfend unter die eine oder andere Gruppe zu gliedern. So manche konkrete Situation könnte sowohl in der einen als auch der anderen Fallgruppe untergebracht werden – z.B. könnte man bei Ablegung des Wehrdienstes über die Erledigung des Einberufungsbescheids, sowohl wegen der irreversiblen Vollziehung des Verwaltungsakts als auch des Ablaufens der im Verwaltungsakt vorgesehenen Frist sprechen. Deshalb ist eine erschöpfende und klar umrissene Gruppierung der Fälle des Ablaufs der Wirkung des Verwaltungsakts sehr problematisch.

4.3. Erledigung des Verwaltungsakts und mögliche Schadenverursachung

Die Aufhebung eines Verwaltungsakts, der erledigt ist, kann auch dann unterlassen werden, wenn durch diesen einer Person vielleicht Schaden zugefügt worden ist. Dies aus dem Grund, dass die Aufhebung den der Person zugefügten Schaden nicht mehr beseitigen würde^{*61} und die Erreichung der Aufhebung gemäß § 7 Abs. 1 RVastS auch keine Voraussetzung für eine Schadenerstattung ist.^{*62}

⁵⁴ M. Siegmund. – J. Brandt, M. Sachs (Hrsg.) (Fn. 12), S. 141; W.-R. Schenke (Fn. 29), S. 104.

⁵⁵ Dieselbe Folgerung kann man aus § 61 Abs. 2 HMS ziehen.

⁵⁶ D. Ehlers, F. Schoch. Rechtsschutz im Öffentlichen Recht. Berlin: De Gruyter 2009, S. 700.

⁵⁷ M. Gerhardt. – F. Schoch, E. Schmidt-Assmann, R. Pietzner (Hrsg.). Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. München: Beck 2011, § 113 Rn. 84–89.

⁵⁸ C. Huxholl (Fn. 29), S. 97–101.

⁵⁹ S. Lascho (Fn. 53), S. 92–134.

⁶⁰ A. Wittern, M. Basslsperger (Fn. 29), S. 244.

⁶¹ OblGTrt 9.1.2012, 3-11-1562, P. 7.

⁶² StGH 3-3-1-86-11, P. 11; OblGTrt 9.1.2012, 3-11-1562, P. 8; OblGTrt 13.4.2012, 3-09-445, P. 26.

Diese Auffassung findet aber in dem Fall keine Anwendung, wenn die Wirkung des Verwaltungsakts in irgendeinem anderen Aspekt noch erhalten ist. Wenn der Verwaltungsakt vollzogen ist und der Verwaltungsakt eine Grundlage für das Bestehen der Vollziehungshandlungen des Verwaltungsakts darstellt, dann kann man mit der Klage auf Schadenersatz die Erstattung der durch die Vollziehung des Verwaltungsakts zugefügten negativen Folgen in Form der Schadenerstattung nicht erreichen. Zum Beispiel kann man nach der Bezahlung des Steuerbetrags keine Forderung auf Schadenersatz zum Rückerhalt des Steuerbetrags geltend machen, weil der Steuerbescheid im vollzogenen Teil nach wie vor wirksam ist und nach wie vor eine verbindliche Wirkung besitzt, damit der Steuerbetrag beim Staat verbleibt.⁶³

5. Fazit

Die zum Anfang des Beitrags gestellte Frage muss weitgehend verneint werden. Von den in § 61 Abs. 2 HMS festgelegten Grundlagen des Ablaufens der Wirksamkeit des Verwaltungsakts schließt nur der rückwirkende Widerruf des Verwaltungsakts die Aufhebung des Verwaltungsakts immer aus. In allen übrigen Fällen kann die Aufhebung des Verwaltungsakts jedoch möglich sein. Es stellte sich heraus, dass eine Aufhebung des Verwaltungsakts dadurch ausgeschlossen wird, wenn der Verwaltungsakt erledigt ist. Der Begriff „die Erledigung“ wird zwar in den estnischen Rechtsetzungsakten nicht verwendet, jedoch muss man dieses Institut in unserer Rechtstheorie und -praxis berücksichtigen. In der Rechtsprechung hat man diesen Begriff auch schon ausdrücklich verwendet.

Der vom Staatsgerichtshof erarbeiteten Praxis, dass eine Baugenehmigung nach Vollziehung der Baugenehmigung, d.h. nach Fertigstellung des Bauwerks nicht aufgehoben werden kann, kann man im Hinblick auf das Vorstehende nicht zustimmen. Lediglich die Fertigstellung des Bauwerks bedeutet nicht, dass die Wirkung der Baugenehmigung abgelaufen ist.

In Hinsicht auf die behandelte Problematik kann die Ergänzung der einschlägigen Gesetze durch eine Regelung erforderlich sein, die die Erledigung des Verwaltungsakts berücksichtigt. Wahrscheinlich wäre die Präzisierung von § 152 Abs. 1 Nr. 4 HKMS am dringendsten notwendig. Momentan gibt diese Bestimmung dem Verwaltungsgericht die Möglichkeit, das Verfahren der Aufhebungsklage nur dann zu beenden, wenn der Verwaltungsakt widerrufen worden ist. Unter Berücksichtigung des Vorstehenden muss diese Bestimmung so ausgelegt werden, dass die Aufhebung des Verwaltungsakts unterlassen und das Verfahren nur dann beendet werden kann, wenn der Verwaltungsakt bezüglich des Rechte verletzenden Teils widerrufen wurde. Darüber hinaus sollte aber dem Verwaltungsgericht auch in anderen Fällen eine Möglichkeit zur Beendigung des Verfahrens gewährt werden, wenn der Verwaltungsakt erledigt ist und die Aufhebung des Verwaltungsakts zum Schutz der Rechte des Klägers nicht erforderlich ist. Im Interesse der Klarheit und zur Vermeidung von Missverständnissen sollte ebenfalls die Regelung des HMS kritisch durchgesehen werden und gegebenenfalls sollten auch dort die mit der Erledigung des Verwaltungsakts zusammenhängenden Fragen geregelt werden.

⁶³ M. Sachs. – P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg.) (Fn. 35), § 43 Rn. 216. So auch I. Pilving, Haldusakti siduvus: Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel (Fn. 3), S. 117.