

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 157

**Öffentlich-rechtliche
Willenserklärungen von Privatpersonen**

Von

Dieter Mittel



Duncker & Humblot · Berlin

DIETER MIDDEL

Öffentlich-rechtliche Willenserklärungen von Privatpersonen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 157

Öffentlich-rechtliche Willenserklärungen von Privatpersonen

Von

Dr. Dieter Middel



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Richard Schröter, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02454 0

Inhalt

Einleitung	21
-------------------------	-----------

Erstes Kapitel

Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Willenserklärungen von Privatpersonen und Beispiele

A. Begriffsbildung	22
B. Abgrenzung zu den bürgerlich-rechtlichen Willenserklärungen	23
I. Subjektions- oder Mehrwerttheorie	23
II. Rechtsformentheorie	24
III. Sonderrechts- oder Rechtssatztheorie	24
C. Beispiele für Willenserklärungen Privater im öffentlichen Recht	25
I. Insbesondere die Steuererklärung	26
II. Insbesondere die Mitwirkungshandlungen (Anträge)	26
1. Die Anträge als Willenserklärungen	27
2. Die Anträge als öffentlich-rechtliche Willenserklärungen	28
a) Einstellungs- und Entlassungsantrag	28
b) Widmungszustimmungserklärung	29
III. Insbesondere die öffentlich-rechtlichen Verzichtserklärungen von Privatpersonen	30
1. Begriffsbildung und Definition	31
2. Die Zulässigkeit des Verzichts	32
3. Der Verzicht auf durch mitwirkungsbedürftigen Verwaltungs- akt gewährte subjektive öffentliche Rechte	33
4. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Verzichtenden unter dem Einfluß des öffentlichen Interesses	35

Zweites Kapitel

Bestehende öffentlich-rechtliche Rechtsregeln für publizistische Willenserklärungen Privater und die Methodik ihrer Ergänzung durch den Rückgriff auf das bürgerliche Recht

1. Abschnitt

Darstellung der gesetzlichen Regelungen im öffentlichen Recht

A. Wirksamwerden und Widerruf	38
-------------------------------------	-----------

B. Anfechtbarkeit	39
C. Geschäftsfähigkeit	39
I. Bedeutung und Begriff der Geschäftsfähigkeit	39
II. Fälle öffentlich-rechtlicher Regelungen der Geschäftsfähigkeit nach Lehre und Rechtsprechung	41
III. Eigene Untersuchung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften im Hinblick auf eine Geschäftsfähigkeitsregelung	42
1. Altersgrenzen als Voraussetzung für den Erlass eines Verwaltungsaktes, insbesondere einer behördlichen Erlaubnis	42
2. Mindestalter für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts	48
3. Altersangaben im Hinblick auf öffentlich-rechtliche Handlungen von Privatpersonen	49
IV. Zusammenfassung der öffentlich-rechtlichen Geschäftsfähigkeitsbestimmungen	51

2. Abschnitt

Der Entwurf einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg

A. Überblick über die Regelung	54
B. Kritik am Entwurf	55

3. Abschnitt

Die grundsätzliche Anwendbarkeit des bürgerlichen Rechts auf die unregelmäßig öffentlich-rechtlichen Willenserklärungen Privater

A. Die Anwendung der privat-rechtlichen Vorschriften über Willenserklärungen und Rechtsgeschäfte in Rechtsprechung und Lehre	57
B. Die Zulässigkeit des Rückgriffs auf das bürgerliche Recht	58
I. Untersuchung der den Rückgriff ablehnenden oder stark einschränkenden Meinungen	59
1. Die Ansicht von Otto Mayer	59
2. Die Ansicht von Hofacker	62
3. Die Ansicht von Giacometti, Flückinger und Tezner	63
4. Die Ansicht von Peters und Ruck	65
II. Voraussetzungen für den Rückgriff auf das bürgerliche Recht ..	66
1. Vorliegen einer Lücke in der rechtlichen Regelung	66
2. Nichtanwendbarkeit öffentlichen Rechts und Übereinstimmung mit öffentlich-rechtlichen Grundsätzen	67
3. Allgemeines zur Methodik der Anwendung bürgerlich-rechtlicher Normen	68
C. Formen des Rückgriffs auf das bürgerliche Recht	69
I. Unmittelbare Anwendung	69

II. Verweisungen	72
1. Ausdrückliche gesetzliche Verweisung	72
2. Verweisung durch gleiche Begriffsverwendung	73
3. Stillschweigende Verweisung	73
III. Analogie	74
1. Zulässigkeit der Analogie zwischen privatem und öffentlichem Recht	75
2. Voraussetzungen der Analogie und ihr Verfahren	79
IV. Allgemeine Rechtsgedanken	83
1. Terminologie	83
2. Das Verfahren der Gewinnung allgemeiner Rechtsgedanken	84
3. Die Zulässigkeit der Anwendung allgemeiner Rechtsgedanken und ihre Unterscheidung von der Analogie	87
D. Die Rechtsgrundsätze im Sinne von Wolff	91
E. Zusammenfassung	92

Drittes Kapitel

**Die einzelnen Rechtsregeln für nichtamtliche
publizistische Willenserklärungen**

1. Abschnitt

*Wirksamwerden und Widerruf öffentlich-rechtlicher
Willenserklärungen von Privatpersonen*

A. Die Anwendbarkeit des § 130 Abs. 3, Abs. 1 BGB	94
B. Einzelheiten zu dieser Rechtsregel	96
I. Verkörperte und nichtverkörperte Willenserklärungen	96
II. Zugang	96
C. Die Anwendung des § 130 BGB auf einseitige Verzichtserklärungen	97
D. Wirksamwerden und Widerruflichkeit der Anträge	99
I. Wirksamwerden	99
II. Widerruf	100
1. Darstellung des Meinungsstandes	100
2. Begründung der eigenen Ansicht	101
a) Die Geltung des § 183 BGB für Zustimmungserklärungen Dritter im öffentlichen Recht	101
b) Die Geltung des § 183 BGB für die Mitwirkungshandlung der Privatperson bei Verwaltungsakten	102
c) Der Zeitpunkt der Unwiderruflichkeit der Mitwirkungs- handlung	104
3. Einschränkung des Widerrufs	107
4. Die Widerrufserklärung	108
5. Insbesondere der Widerruf der Widmungszustimmungserklä- rung	109

2. Abschnitt

*Anfechtbarkeit öffentlich-rechtlicher Willenserklärungen
von Privatpersonen*

A. Allgemeine Regeln	112
I. Geltung der bürgerlich-rechtlichen Anfechtungstatbestände für die öffentlich-rechtlichen Willenserklärungen Privater	112
1. Kritische Auseinandersetzung mit der Begründung insbesondere in der Rechtsprechung	113
2. Die Auffindung des den §§ 119 ff. BGB zugrunde liegenden Rechtsgedankens und seine Verwendbarkeit im öffentlichen Recht	115
a) Der Rechtsgedanke der §§ 119 ff. BGB	115
b) Übernahme des Rechtsgedankens in das öffentliche Recht	116
3. Unwiderruflichkeit und Anfechtbarkeit der einseitigen Verzichtserklärungen	118
II. Die Ausübung des Anfechtungsrechts	120
1. Fristen	120
2. Anfechtungsgegner	123
B. Anfechtbarkeit der Zustimmung- und Unterwerfungserklärungen bei den mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakten	123
I. Zulässigkeit der Anfechtung	123
1. Darstellung des Streitstandes	123
a) Die überwiegende Ansicht	123
b) Die Ansicht insbesondere von Bulling	124
2. Begründung der Anfechtbarkeit	125
3. Insbesondere die Anfechtung des Antrags auf Einstellung als Beamter	128
II. Begrenzung der Anfechtung nach Tatbestand und Wirkung	131
1. Die Lehre Küchenhoffs	131
2. Kritik dieser Lehre und eigener Versuch zur Begrenzung der Anfechtung	133
III. Die Ausübung des Anfechtungsrechts	140

3. Abschnitt

Die Geschäftsfähigkeit von Privatpersonen im öffentlichen Recht

A. Selbstergänzung des öffentlichen Rechts	145
B. Darstellung des Meinungsstandes zum Rückgriff auf das bürgerliche Recht	147
I. Geltung der §§ 104 ff. BGB mangels besonderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften	148
II. Einschränkende Ansichten	149
1. Geltung der §§ 104 ff. BGB für Willenserklärungen mit vermögensrechtlichem Bezug	149
2. Keine Dreiteilung der Geschäftsfähigkeit im öffentlichen Recht	149
3. Unterscheidung nach Mündigkeit und persönlichen Fähigkeiten	150
III. Die Ansichten insbesondere von Schoenborn, Grüter und Kuhn	150

C. Die Grundsätze der bürgerlich-rechtlichen und der öffentlich-rechtlichen Geschäftsfähigkeitsregeln — Übernahme der zivil-rechtlichen Geschäftsfähigkeitsbestimmungen in das öffentliche Recht	152
I. Die den bürgerlich-rechtlichen Geschäftsfähigkeitsbestimmungen zugrunde liegenden Gedanken	152
1. Allgemeines	152
2. Ausgestaltung und Abstufung der Geschäftsfähigkeit	152
a) Geschäftsunfähigkeit	153
b) Beschränkte Geschäftsfähigkeit	153
aa) § 107 BGB	153
bb) §§ 112, 113 BGB	154
3. Geltungsbereich der §§ 104 ff. BGB, insbesondere Geschäftsfähigkeit für persönliche Rechtsgeschäfte	154
II. Die den öffentlich-rechtlichen Geschäftsfähigkeitsvorschriften zugrunde liegenden Prinzipien	156
1. Übersicht über die Zumessung der Geschäftsfähigkeit auf den einzelnen Altersstufen	156
2. Prinzipien für die Zumessung der Geschäftsfähigkeit	158
a) Rechtliche Behandlung der geschäftsunfähigen und beschränkt geschäftsfähigen Personen im öffentlichen Recht	158
aa) Geschäftsunfähige Personen	158
bb) Beschränkt geschäftsfähige Personen	158
aaa) Scheidung nach Minderjährigen und den Personen des § 114 BGB	159
bbb) Regelung der Geschäftsfähigkeit für Minderjährige	160
ccc) Regelung der gesetzlichen Vertretung	160
b) Sachliche Kriterien für die Zumessung der Geschäftsfähigkeit	161
aa) Selbstverantwortliche Gestaltung von Lebensverhältnissen wegen Pflichtigkeit	161
bb) Vermögens- und Nichtvermögensgeschäfte	162
III. Übernahme der bürgerlich-rechtlichen Geschäftsfähigkeitsbestimmungen unter Wahrung der öffentlich-rechtlichen Prinzipien ..	167
1. Dreiteilung der Geschäftsfähigkeit auch im öffentlichen Recht	167
a) Beschränkte Geschäftsfähigkeit und Statusprinzip	168
b) Geschäftsunfähigkeit und volle Geschäftsfähigkeit	169
2. Rechtliche Ausgestaltung der Dreiteilung	171
a) Geschäftsfähigkeit hinsichtlich vermögenswerter Willenserklärungen	171
b) Geschäftsfähigkeit hinsichtlich persönlicher Willenserklärungen	173
c) Die „Zustimmung“ zu Willenserklärungen beschränkt Geschäftsfähiger	177
d) Partielle Geschäftsfähigkeit	180
3. Zusammenfassung und Methodik der Übernahme	182
Ergebnisse zu den Rechtsregeln	184
Literaturverzeichnis	189

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
AbgEG	Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages vom 24. Juni 1954, BGBl II, S. 637
ABL	Amtsblatt
ABLKR	Amtsblatt des Kontrollrates in Deutschland
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Bd/Seite)
a.F.	alte Fassung
AmateurfunkG	Gesetz über den Amateurfunk vom 14. März 1949, WiGBl S. 20 und § 1 Nr. 1 VO v. 12. Mai 1950, BGBl, S. 181
AnnDR	Annalen des Deutschen Reichs (Jahr/Seite)
AO	Reichsabgabenordnung in der Fassung vom 22. Mai 1931, RGBl I, S. 161
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts, bis zum 26. Bd.: Archiv für öffentliches Recht (Bd./Seite)
AOStrafÄndG	Gesetz zur Änderung strafrechtlicher Vorschriften der Reichsabgabenordnung und anderer Gesetze (AOStrafÄndG) vom 10. August 1967, BGBl I, S. 877
ApothG	Gesetz über das Apothekenwesen vom 20. August 1960, BGBl I, S. 697
(Bay)ApothG	Gesetz über das Apothekenwesen (Apothekengesetz) vom 16. Juni 1952, GVBl, S. 181
(SchlH)AufwandsentschädigungsG	Gesetz über die Entschädigung der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 31. Mai 1955, GVBl (GVOBl SchlH), S. 125
a.z(ul).a.Ö.	am zuletzt angegebenen Ort
Bad.	Baden, badisch
BÄO	Bundesärzteordnung vom 2. Oktober 1961, BGBl I, S. 1857
BapothO	Bundes-Apothekenordnung vom 5. Juni 1968, BGBl I, S. 601
Bay.	Bayern, bayerisch
BayBG v. 1946	Bayerisches Beamtengesetz vom 28. Oktober 1946, GVBl, S. 349
BayBG v. 1966	Bayerisches Beamtengesetz (BayBG) i.d.F. vom 20. Dezember 1966, GVBl 1967, S. 153
BayBO	Bayerische Bauordnung (BayBO) vom 1. August 1962, GVBl, S. 179

BayBS	Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (Bay-StrWG) vom 11. Juli 1958, GVBl, S. 147, i.d.F. vom 25. April 1968, GVBl, S. 64
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter (Jahr/Seite)
BayVGHENF	Sammlung der Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs Neue Folge (Bd./Seite)
BB	Der Betriebsberater (Jahr/Seite)
BBauG	Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960, BGBl I, S. 334
BBG	Bundesbeamtengesetz (BBG) vom 14. Juli 1953, BGBl I, S. 551, i.d.F. vom 22. Oktober 1965, BGBl I, S. 1776
BDO	Bundesdisziplinarordnung (BDO) vom 28. November 1952, BGBl I, S. 761, i.d.F. vom 20. Juli 1967, BGBl, S. 750
Begründung zum HambWegeG	Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Nr. 138 Hamburg, den 1. April 1958, Entwurf eines Wegegesetzes und Entwurf eines Gesetzes über die Höhe der Grundbuchbeiträge nach dem Wegegesetz
Bem.	Bemerkung(en)
Berl.	Berlin, berlinerisch
BestO für Ärzte	Bestellungsordnung für Ärzte vom 15. September 1953, BGBl I, S. 1334, vom 26. Januar 1955, BGBl I, S. 36
BestO für Apotheker	Bestellungsordnung für Apotheker vom 8. Oktober 1937, RGBl I, S. 1118 (außer Kraft getreten durch § 19 Nr. 2 BapothO)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896, RGBl, S. 195
BGBl (I, II)	Bundesgesetzblatt (Teil I, Teil II)
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (Bd./Seite)
BjagdG	Bundesjagdgesetz i.d.F. vom 30. März 1961, BGBl I, S. 304
BLV	Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamten (Bundeslaufbahnverordnung — BLV) i.d.F. vom 14. April 1965 (BGBl I, S. 323)
BNotO	Bundesnotarordnung vom 24. Februar 1961, BGBl I, S. 98
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung vom 1. August 1959, BGBl I, S. 565
Brem.	Bremen, bremisch
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz —

	BRRG) vom 1. Juli 1957, BGBl I, S. 667 i.d.F. vom 22. Oktober 1965, BGBl, S. 1754
BTÄO	Bundes-Tierärzteordnung vom 17. Mai 1965, BGBl I, S. 416
(Hamb)BürgerschaftswahlG	Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft vom 24. April 1961, GVBl, S. 139
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, BGBl I, S. 243
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Bd./Seite)
BW	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
BWaffenG	Bundeswaffengesetz vom 14. Juni 1968, BGBl I, S. 633
BWahlG	Bundeswahlgesetz vom 7. Mai 1956, BGBl I, S. 383
BWV	Bundeswehrverwaltung (Jahr/Seite)
BWVBl	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt (Jahr/Seite)
DAR	Deutsches Autorecht (Jahr/Seite)
DB	Der Betrieb (Jahr/Seite)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Jahr/Seite)
(Bay)DolmetscherG	Gesetz über die öffentliche Bestellung und allgemeine Beerdigung von Dolmetschern und Übersetzern vom 21. Oktober 1953, GVBl, S. 179
DV	Deutsche Verwaltung (Jahr/Seite)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Jahr/Seite)
DVO	Durchführungsverordnung
1. DVO z. FischereischeinG	Erste Verordnung zur Durchführung und Ergänzung des Gesetzes über den Fischereischein vom 21. April 1939, RGBl I, S. 816
DVO z. SaarlfischereischeinG	Verordnung zur Durchführung und Ergänzung des Gesetzes vom 23. Juni 1948 über den saarländischen Fischereischein vom 23. Juni 1948, ABl, S. 799
1. DVO z. HebammenG	Erste Verordnung zur Durchführung des Hebammengesetzes vom 3. März 1939, RGBl I, S. 417
DVO z. NotaufnahmeG	Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet vom 11. Juni 1951, BGBl I, S. 381
DVO z. StBerG	Verordnung zur Durchführung des Steuerberatungsgesetzes vom 1. August 1962, BGBl I, S. 537
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 18. August 1896, RGBl, S. 604
EheG	Ehegesetz vom 20. Februar 1946 (Kontrollratsgesetz Nr. 16), ABIKR S. 77

(Hess)ElternmitbestimmungsG	Gesetz über die Mitbestimmung der Erziehungsberechtigten und den Landesschulbeirat vom 13. November 1958, GVBl, S. 174
ErsatzdienstG	Gesetz über den zivilen Ersatzdienst i.d.F. vom 16. Juli 1965, BGBl I, S. 984
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Württemberg-Badischen Verwaltungsgerichtshofs (Bd./Seite)
EVRO	Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg. Entwurf eines Gesetzes mit Begründung, Stuttgart 1931 (zitiert: EVRO, HB = Hauptband); Ergänzungsband zur Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg. Entwurf eines Gesetzes mit Begründung. Ergebnisse der Dritten Lesung der Kommission für die Landesordnung des Allgemeinen Öffentlichen Rechts, Stuttgart 1936 (zitiert: EVRO, EB = Ergänzungsband)
EVwVerfG63	Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, Köln und Berlin 1964 (zitiert: (Einzel) Begründung zum EVwVerfG 63)
FahrlehrerVO	Verordnung über Fahrlehrer im Kraftfahrzeugverkehr vom 23. Juli 1957, BGBl I, S. 769
FamRÄG	Gesetz zur Vereinheitlichung und Änderung familienrechtlicher Vorschriften (Familienrechtsänderungsgesetz) vom 11. August 1961, BGBl I, S. 1221
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht. Ehe und Familie im privaten und öffentlichen Recht (Jahr/Seite)
FeuerbestG	Gesetz über die Feuerbestattung vom 15. Mai 1934, RGBl I, S. 380
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit i.d.F. vom 20. Mai 1898, RGBl, S. 771
FGO	Finanzgerichtsordnung vom 6. Oktober 1965, BGBl I, S. 1477
(Hess)FischereiG	Fischereigesetz für das Land Hessen vom 11. November 1950, GVBl, S. 255
(Rh-Pf)FischereischeinG	Landesgesetz über den Fischereischein vom 6. Juli 1961, GVBl, S. 155
FischersZ	Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung, ab 56. Bd.: Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Bd./Seite)
FreiheitsentziehungsG	Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen vom 29. Juni 1956, BGBl I, S. 599
FreizügigkeitsG	Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867, BGBl des Norddeutschen Bundes, S. 55

FStrG	Bundesfernstraßengesetz (FStrG) i.d.F. vom 6. August 1961, BGBl I, S. 1741
GaststG	Gaststättengesetz vom 28. April 1930, RGBl I, S. 146
GBl	Gesetzblatt
(Hamb)GebG	Gebührengesetz vom 5. Juli 1954, GVBl, S. 51
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl I, S. 1
(SchlH)GKWG	Wahlgesetz für die Gemeinde- und Kreisvertretungen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz — GKWG —) i.d.F. vom 5. Dezember 1961, GVBl (GVOBl SchlH), S. 183
GemTag	Der Gemeindetag (Jahr/Seite)
GS	Gesetzessammlung
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) vom 17. Oktober 1952, BGBl I, S. 697
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GewO	Gewerbeordnung für das Deutsche Reich i.d.F. vom 26. Juli 1900, RGBl I, S. 871
Hamb	Hamburg, hamburgisch
HBG	Hessisches Beamtengesetz (HBG) vom 21. März 1962, GVBl, S. 173, i.d.F. vom 10. Januar 1967, GVBl I, S. 10
HebammenG	Hebammengesetz vom 21. Dezember 1938, RGBl I, S. 1893
Hess	Hessen, hessisch
HmbPersVG	Hamburgisches Personalvertretungsgesetz (HmbPersVG) vom 18. Oktober 1957, GVBl, S. 437
HWO	Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) a.F.: vom 7. September 1953, BGBl I, S. 1411 n.F.: i.d.F. vom 28. Dezember 1965, BGBl I, 1966, S. 1
i.d.F.	in der Fassung
IherJb	Iherings Jahrbücher der Dogmatik des bürgerlichen Rechts (Bd./Seite)
i.V.m.	in Verbindung mit
JGG	Jugendgerichtsgesetz vom 4. August 1953, BGBl I, S. 751
JR	Juristische Rundschau (Jahr/Seite)
JuS	Juristische Schulung (Jahr/Seite)
JW	Juristische Wochenschrift (Jahr/Seite)
JWG	Gesetz über die Jugendwohlfahrt vom 11. August 1961, BGBl I, S. 1206
JZ	Juristenzeitung (Jahr/Seite)
KfzVO	Verordnung über den Kraftfahrzeugverkehr (Kraftfahrzeugverordnung) vom 10. Mai 1932, RGBl I, S. 201
(Bay)KG	Kostengesetz vom 17. Dezember 1956, GVBl, S. 361

(Bay)LandfahrerO	Landfahrerordnung vom 22. Dezember 1953, GVBl, S. 197
LBG	Landesbeamtengesetz BW: vom 1. August 1962, GBl, S. 89 NW: vom 15. Juni 1954, GVBl (GV.NW), S. 225, i.d.F. vom 1. August 1966, GVBl (GV.NW), S. 427 Rh-Pf: vom 11. Juli 1962, GVBl, S. 73
(BW)LBO	Landesbauordnung für Baden-Württemberg — LBO — vom 6. April 1964, GBl, S. 151
(NW)LStrG	Straßengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesstraßengesetz — LStrG) vom 28. November 1961, GVBl (GV.NW), S. 305
(SchlH)LVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz — LVwG) vom 18. April 1967, GVBl (GVOBl SchlH), S. 131
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Jahr/Seite)
(Hess)MeldeG	Hessisches Meldegesetz vom 22. September 1960, GVBl, S. 201
(BW)MinisterG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Regierung (Ministergesetz) vom 13. Dezember 1954, GBl, S. 163
MRK	Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundpflichten vom 7. August 1952, BG I II, S. 685
NamÄndG	Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen vom 5. Januar 1938, RGBl I, S. 9
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) i.d.F. vom 1. Juni 1967, (NdS) GVBl, S. 175
NdS	Niedersachsen, niedersächsisch
n.F.	neue Fassung
NF	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Jahr/Seite)
NStrG	Niedersächsisches Straßengesetz (NStrG) vom 14. Dezember 1962, (NdS) GVBl, S. 251
NW	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
o.J.	ohne Jahr
o.O.	ohne Ort
(Bad.)OrtskirchensteuerG	Ortskirchensteuergesetz vom 30. Juni 1922, GVBl, S. 501
OVGML	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg (Bd./Seite)
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) vom 24. Mai 1968, BGBl I, S. 481
PassG	Gesetz über das Paßwesen vom 4. März 1952, BGBl I, S. 290

PBefG	Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vom 21. März 1961, BGBl I, S. 241
PersonalAusweisAusfG	Gesetz zur Ausführung des Bundesgesetzes über Personalausweise bzw. Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über Personalausweise Bay: vom 15. Januar 1951, BayBS I, S. 379 Brem: vom 22. Februar 1952, GBl, S. 9 Hess: vom 17. September 1952, GVBl, S. 147 NW: vom 18. Dezember 1951, GVBl (GV.NW) 1952, S. 1 SchlH: vom 17. Mai 1951, GVBl (GVOBl SchlH), S. 103
PersonalausweisG	Gesetz über Personalausweise bzw. Personalausweisgesetz BW: vom 14. November 1955, GBl, S. 243 Hamb: vom 23. Juli 1951, GVBl, S. 117 NdS: vom 20. April 1951, (NdS)GVBl, S. 120 Rh-Pf: vom 4. April 1951, GVBl, S. 95 Saarl: vom 20. Dezember 1956 (GesetzNr. 550), ABl, S. 1695
PersVG	Personalvertretungsgesetz vom 5. August 1955, BGBl I, S. 477
Polizei	Die Polizei (Jahr/Seite)
Pr	Preußen, preußisch
PreisstrafrechtsVO	Verordnung über Strafen und Strafverhandlungen bei Zuwiderhandlungen gegen Preisvorschriften (Preisstrafrechtsverordnung) i.d.F. vom 26. Oktober 1944, RGBl I, S. 264
PrOVG	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts (Bd./Seite)
(Pr)PVG	Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931, GS, S. 77
RdA	Recht der Arbeit (Jahr/Seite)
Rd.Nr.	Randnummer(n)
Reger	Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden aus dem Gebiet des auf reichsgesetzlichen und gemeinrechtlichen Bestimmungen beruhenden Verwaltungs- und Polizeistrafrechts, ab 54. Bd.: ... aus dem Rechtsgebiete der inneren Verwaltung (Bd./Seite)
RelKEG	Gesetz über die religiöse Kindererziehung vom 15. Juli 1921, RGBl I, S. 939
RGBl (I)	Reichsgesetzblatt (Teil I)
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (Bd./Seite)
Rh-Pf	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
RiA	Das Recht im Amt (Jahr/Seite)
RstraßenVO	Reichs-Straßenverkehrs-Ordnung vom 28. Mai 1934, RGBl I, S. 457

RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitgesetz vom 22. Juli 1913, RGBl, S. 583
RVerwBl	Reichsverwaltungsblatt (Bd./Seite)
RVO	Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911, RGBl, S. 509, i.d.F. vom 15. Dezember 1924, RGBl I, S. 779
Saarl	Saarland, saarländisch
SchlH	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
SchlHAnz	Schleswig-Holsteinische Anzeigen (Jahr/Seite)
(Hess)SchulpflG	Hessisches Schulpflichtgesetz i.d.F. vom 30. Mai 1969, GVBl, S. 104
SeelotG	Gesetz über das Seelotswesen vom 13. Oktober 1954, BGBl II, S. 1035
SelbstverwaltungsG	Gesetz über die Selbstverwaltung und über Änderungen von Vorschriften auf dem Gebiete der Sozialversicherung (Selbstverwaltungs-gesetz) i.d.F. vom 13. August 1952, BGBl I, S. 427, geändert durch das 7. Änderungsgesetz vom 3. August 1967, BGBl I, S. 845
SGG	Sozialgerichtsgesetz i.d.F. vom 23. August 1958, BGBl I, S. 613
SoldG	Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz) vom 19. März 1956, BGBl I, S. 114
Sp.	Spalte(n)
(NW)SprErIVO	Verordnung über die Sprengstoff-erlaubnis-scheine und Sprengstoffregister (Sprengstoff-erlaubnis-scheinverordnung — SprErIVO — vom 21. Juni 1961, GVBl (GV.NW), S. 243
1. StAngRegG (von 1955)	Gesetz zur Regelung von Fragen der Staats-angehörigkeit vom 22. Februar 1955, BGBl I, S. 65
2. StAngRegG (von 1956)	Zweites Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 17. Mai 1956, BGBl I, S. 431
3. StAngRegG (von 1957)	Drittes Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 19. August 1957, BGBl I, S. 1251
StBerG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Steuer-berater und Steuerbevollmächtigten (Steuer-beratungsgesetz) vom 16. August 1961, BGBl I, S. 1301
StGB	Strafgesetzbuch i.d.F. vom 25. August 1953, BGBl I, S. 1083
(Bad.)StiftungsG	Stiftungsgesetz vom 19. Juli 1918, GVBl, S. 254
StrG	Straßengesetz Berl: i.d.F. vom 9. Juni 1964, GVBl, S. 693 BW: vom 20. März 1964, GBl, S. 127 Hess: vom 9. Oktober 1962, GVBl I, S. 437

(SchlH)StrWG	Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein vom 22. Juni 1962, GVBl (GVOBl SchlH), S. 237
StuW	Steuer und Wirtschaft (Jahr/Seite)
StVG	Straßenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1952, BGBl I, S. 837
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) a.F.: i.d.F. vom 29. März 1956, BGBl I, S. 271 n.F.: i.d.F. vom 6. Dezember 1960, BGBl I, S. 897
Tz	Textziffer
(Saarl)UniversitätsG	Gesetz Nr. 573 „Universitätsgesetz“ vom 26. 3. 1957, ABl, S. 291
USG	Gesetz über die Sicherung des Unterhalts der zum Wehrdienst einberufenen Wehrpflichtigen und ihrer Angehörigen (Unterhaltssicherungsgesetz — USG) i.d.F. vom 31. Mai 1961, BGBl I, S. 661
VA	Verwaltungsarchiv (Bd./Seite)
(Bay)Verf	Die Verfassung des Freistaats Bayern vom 2. Dezember 1946, GVBl, S. 333
(Rh-Pf)Verf	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947, VOBl, S. 209
VerhDJT	Verhandlungen des Deutschen Juristentags (Bd./Teil/Abteilung/Seite)
VfGKOV	Gesetz über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopferversorgung vom 2. Mai 1955, BGBl I, S. 202
VO	Verordnung
VOBl	Verordnungsblatt
(Hess)VolksabstimmungsG	Gesetz über die Volksabstimmung vom 16. Mai 1950, GVBl, S. 71
VO zu § 410 AO	Verordnung über die Unterwerfung im Strafverfahren gemäß § 410 AO vom 1. November 1921, RGBl I, S. 1328 (außer Kraft getreten durch § 8 Nr. 2 AOStrafÄndG)
VRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland. Sammlung oberstrichterlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Bd./Seite)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Bd./Seite)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960, BGBl I, S. 17
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz vom 3. Juli 1952, BGBl I, S. 379
WaffenG	Waffengesetz vom 18. März 1938, RGBl I, S. 265
WahlO z. PersVG	Wahlordnung zum Personalvertretungsgesetz vom 4. November 1955, BGBl I, S. 709

WarnRspr	Warneyer Rechtsprechung. Rechtsprechung des Reichsgerichts, soweit sie nicht in der amtlichen Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts abgedruckt ist (Jahr/Seite)
WBO	Wehrbeschwerdeordnung (WBO) vom 23. Dezember 1956, BGBl I, S. 1066
WDO	Wehrdisziplinarordnung i.d.F. vom 9. Juni 1961, BGBl I, S. 697
(Hamb)WegeG	Hamburgisches Wegegesetz vom 4. April 1961, GVBl, S. 117
(Pr)WegereinigungsG	Gesetz über die Reinigung Öffentlicher Wege vom 1. Juli 1912, GS, S. 187
WehrbeauftragtenG	Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages vom 26. Juni 1957, BGBl I, S. 652
WehrpflG	Wehrpflichtgesetz i.d.F. vom 14. Mai 1965, BGBl I, S. 391
WiGBI	Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
WiPO	Gesetz über die Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer (Wirtschaftsprüferordnung) vom 24. Juli 1961, BGBl I, S. 1049
WüVR	Württembergische Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege (Jahr/Seite)
z.	zu, zum
ZBlJugR	Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt (Jahr/Seite)
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht (Jahr/Seite)
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung (Jahr/Seite)
ZfS	Zentralblatt für Sozialversicherung und Versorgung (Jahr/Seite)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
ZHKG	Gesetz über die Ausübung der Zahnheilkunde vom 31. März 1952, BGBl I, S. 221
ZPO	Zivilprozeßordnung vom 30. Januar 1877, RGBl, S. 83

Einleitung

Die folgende Arbeit beschäftigt sich mit den Willenserklärungen Privater im öffentlichen Recht, für die eine annähernde gleiche Klärung, wie sie für Verwaltungsakte vorhanden ist, fehlt¹. Sie kann nicht alles zur rechtlichen Behandlung derartiger Willensäußerungen bringen; vielmehr ist beabsichtigt, die wichtigsten und immer wieder praktisch werdenden Rechtsregeln für diese Willenserklärungen zu entwickeln. Es werden Wirksamwerden, Widerruflichkeit und Anfechtbarkeit der öffentlich-rechtlichen Willenskundgebungen sowie die Geschäftsfähigkeit ihres Autors behandelt.

Da der Allgemeine Teil des Verwaltungsrechts nicht kodifiziert ist, sind die zu untersuchenden Rechtsregeln zumeist nicht normiert, so daß sich die Frage aufdrängt, inwieweit nämlich das voll ausgebildete Bürgerliche Recht Modell oder Vorbild für die verwaltungsrechtlichen Behandlungsgrundsätze sein kann. Es ist also zu prüfen, ob die zivilrechtlichen Vorschriften über Willenserklärungen die rechtliche Problematik der öffentlich-rechtlichen Willensäußerungen Privater decken und daher auf sie zurückgegriffen werden kann oder eigenständige Regeln aufzustellen sind. Damit ist zugleich das Verhältnis des öffentlichen zum privaten Recht angesprochen.

¹ Vgl. *Küchenhoff*, in: BayVBl, 1958/325 (I).

Erstes Kapitel

Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Willenserklärungen von Privatpersonen und Beispiele

A. Begriffsbildung

Die zu den Rechtshandlungen¹ gehörende Willenserklärung wird beschrieben als die auf eine Rechtsfolge gerichtete Willensäußerung, deren Wirkung durch die Rechtsordnung entsprechend dem kundgegebenen Willen bestimmt wird². Eine theoretische Erörterung der objektiven und subjektiven Willenserklärungselemente muß im Rahmen dieser Arbeit unterbleiben³.

Der in dieser Weise umschriebene Begriff der Willenserklärung ist auch den Willenserklärungen Privater im öffentlichen Recht zugrunde-zulegen, ohne daß diese Gleichheit der Begriffsbildung eine gleiche rechtliche Beurteilung der Willensäußerung in beiden Rechtsgebieten bedingt⁴. Dabei handelt es sich nämlich wie auch beim Vertragsbegriff⁵ um einen Grundbegriff der allgemeinen Rechtslehre⁶.

Die Existenz öffentlich-rechtlicher Willenserklärungen Privater ist heute anerkannt, während früher manche Autoren diese Willensäußerungen ablehnten⁷. Der Ansicht widerstreitet eine Anzahl von Vorschriften wie etwa §§ 121—129 SchlH LVwG, welche die Existenz öffentlich-rechtlicher Willenserklärungen von Zivilpersonen voraussetzen. Damit wird grundsätzlich die Möglichkeit anerkannt, daß ein Privater durch die Abgabe von Willensäußerungen seine Rechtsbeziehungen im

¹ Vgl. das Schema bei Wolff, VR I, S. 221 (II b, 2).

² s. Erman-Westermann, Einl. zu §§ 104 ff. Bem. 1; Küchenhoff, in: Festschrift für Laforet, S. 317, 319 (III) und S. 321 (3).

³ Dazu vgl. Larenz, AT, S. 336—340; Bartholomeyczik, in: Festschrift für Ficker, S. 51 ff.

⁴ Vgl. auch Burckhardt, Vertrag, S. 19.

⁵ Vgl. Beinhardt, Vertrag, S. 63; Oeschger, S. 4 u. S. 83 (I).

⁶ Vgl. Simons, S. 105.

⁷ So Backeberg, S. 38 f. u. S. 62; wohl auch Manigk, Anwendungsgebiet, S. 19.

öffentlichen Recht (mit-)gestalten kann⁸. Da die Regelungsbefugnis dem Zivil- und dem Verwaltungsrecht gemeinsam ist, wird eine Abgrenzung der Willenserklärungen in beiden Rechtsmaterien notwendig.

Um sie zu erleichtern, ist zunächst die Terminologie zu klären. Als Begriffsbenennungen kommen in Betracht öffentlich-rechtliche Willenserklärungen von Privatpersonen oder Privater bzw. Willenserklärungen Privater im öffentlichen Recht. Ebenso ist die Bezeichnung „Willenserklärungen von Zivilpersonen“ oder „nichtamtliche publizistische Willenserklärungen“ verwendbar. Dagegen ist der Begriff der privaten Willenserklärung⁹ irreführend, da er nicht nur den Urheber der Willenserklärung, sondern auch den Gegenstand der Willensäußerung bezeichnen kann¹⁰.

B. Abgrenzung zu den bürgerlich-rechtlichen Willenserklärungen

Die öffentlich-rechtlichen Willenserklärungen Privater lassen sich von solchen auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts, insbesondere den sog. amtsempfangsbedürftigen Willensäußerungen, nur durch den Rechtserfolg unterscheiden. Dieser muß objektiv¹¹ auf öffentlich-rechtlichem Gebiet liegen¹². Wie beim öffentlich-rechtlichen Vertrag ist daher entscheidend, ob der Regelungsgegenstand dem öffentlichen Recht angehört¹³. Die dabei auftauchende Frage — was kennzeichnet das öffentliche und was das private Recht — ist zu beantworten nach den dazu entwickelten Kriterien von Rechtsprechung und Lehre¹⁴.

I. Subjektions- oder Mehrwerttheorie

Nach dieser Lehre¹⁵ ist für die Abgrenzung entscheidend die Stellung der Rechtsträger zueinander. Ein öffentlich-rechtliches Verhältnis liegt demzufolge vor, wenn ein Beteiligter dem anderen mit hoheit-

⁸ Vgl. auch *Simons*, S. 113.

⁹ s. aber *Jellinek*, VR, S. 250 f. und in: Festgabe für das prOVG, S. 84, 107; *Gielse*, Gutachten, S. 172 f.; *Fliegau*, in: DVBl. 1961/270, 273 (1 b).

¹⁰ Ebenso: *Siebecke*, S. 27.

¹¹ s. *Küchenhoff*, in: Festschrift für Laforet, S. 317, 319 f.

¹² Ebenso: von *Turegg-Kraus*, S. 104 (2 b); *Landmann-Giers-Proksch*, S. 144; *Gitzinger*, S. 44, 45; *Schiedermair*, Verwaltungsakt auf Unterwerfung, S. 19, Fußn. 3; *Küchenhoff*, a. z. a. O., S. 319 (III) und in: BayVBl. 1958/325 (III).

¹³ Vgl. *Kormann*, in: AnnDR 1911/904, 910 (II 2).

¹⁴ Allgemein vgl. *Molitor*, S. 30—35; *Siebecke*, S. 17—25; *Bengel*, S. 61 bis 70; *Oeschger*, S. 5—26; *Wolf*, in Festschrift für Molitor, S. 1 ff.; *Soergel-Schmidt*, Einleitung zum Allgemeinen Teil, Rd. Nr. 87—90.

¹⁵ Ihr folgen: BGHZ 14/222, 226 f.; 35/175, 177; *Forsthoff*, S. 107 f.; *Hatscheck*, S. 15.