

Die Wirksamkeit „freiwilliger“ Rechtsverluste im Verwaltungsrecht

Einleitung:

Jeder, der Erfahrungen mit der Wirkungsweise eines absoluten oder autoritären Staates gemacht hat, kennt Situationen, in denen er seitens des Staates zu einer mehr oder weniger „freiwilligen“ Aufgabe einer ihm eigentlich zustehenden Rechtsposition gedrängt wurde, die er anschließend bereut hat. Diese Erfahrung haben in Deutschland keineswegs nur viele Bürger der DDR machen müssen. In diesem Beitrag soll anhand eines - wirklich täglich vorkommenden - Beispiels die Auffassung des Autors dargelegt werden, daß ein - im Prinzip zulässiger - Verzicht auf verwaltungsrechtliche Rechtspositionen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens nur dann wirksam ist, wenn die von der Verfassung und den Gesetzen gezogenen rechtlichen Grenzen eingehalten werden.

I. Praktisches Beispiel

Der 19-jährige Autofahrer A wird von einer Polizeistreife dabei erwischt, wie er in der Nacht volltrunken auf seinem Fahrrad über eine Landstraße fährt (Blutalkoholgehalt: 1,7 Promille). In dem sich daran anschließenden Strafverfahren wird er zu einer Jugendstrafe in Höhe von fünf Tagen gemeinnütziger Arbeit nach § 316 StGB (vorsätzliche Trunkenheitsfahrt) verurteilt. Etwa zwei Monate später fordert ihn die nach § 3 Straßenverkehrsgesetz zuständige Straßenverkehrsbehörde (Landrat in Belzig) auf, ein sogenanntes „MPU-Gutachten“ zur Feststellung seiner charakterlichen Eignung bei dem TÜV-Rheinland einzuholen. Nach Erstellung des Gutachtens durch den Diplom-Psychologen P vereinbart der A mit der zuständigen Sachbearbeiterin des Landrates - Fahrerlaubnisbehörde - einen Besprechungstermin. In diesem Besprechungstermin überredet die Sachbearbeiterin (S) den A, freiwillig durch Unterzeichnung einer vorformulierten Erklärung bei der Behörde auf seinen Führerschein zu verzichten. Die S erzählt in diesem Zusammenhang dem A, der Führerschein müsse dem A von der Behörde zwingend entzogen werden, da das MPU-Gutachten seine charakterliche Nichteignung erwiesen habe und er wegen eines vorsätzlichen Delikts im Straßenverkehr rechtskräftig verurteilt worden sei. Er, der A, habe keine Chance, gegen den beabsichtigten Entzug der Fahrerlaubnis etwas zu unternehmen, so daß es für ihn wesentlich günstiger sei, wenn er freiwillig jetzt und sogleich noch am selben Tage auf seine Fahrerlaubnis verzichte und den Führerschein sofort abgeben würde. Es soll hier unterstellt werden, daß diese Auskunft rechtlich unzutreffend war und es für A besser gewesen wäre, den Ausgang des von der Behörde eingeleiteten Entzugsverfahrens abzuwarten.

Bei dem wiedergegebenen Beispielsfall handelt es sich durchaus um eine „bewährte“ Methode, welche von Sachbearbeitern der Ordnungsbehörden angewendet wird, um auf einfache Weise ihr „Arbeitssoll“ zu erfüllen. Hier soll jetzt der Frage nachgegangen werden, ob der Bürger, der Opfer derartiger Strategien geworden ist, die Möglichkeit hat, sich eines Besseren zu besinnen und unter Berufung auf die Unwirksamkeit seiner Verzichtserklärung zu seinem Recht (und wieder seiner Fahrerlaubnis) zu kommen.

II.

1.

In der verwaltungsrechtlichen Literatur wird durchgehend die Auffassung vertreten, daß ein Bürger auf eine verwaltungsrechtliche Befugnis oder sonstige Rechtsposition wirksam verzichten kann, wenn es sich um ein Recht handelt, das die Rechtsordnung in erster Linie im Interesse des verzichtenden Bürgers schützt. Andersherum wird der Verzicht auf solche Rechtspositionen allgemein für unzulässig und unwirksam gehalten, die seitens der Gesetze nicht nur im eigennützigen Interesse eines Einzelnen sondern auch im öffentlichen Interesse der Allgemeinheit rechtlich geschützt werden. Während zum Beispiel die Fahrerlaubnis (Führerschein) für ein verzichtbares Recht des Einzelnen angesehen wird, soll der einseitige Verzicht auf eine öffentliche Amtsstellung (Ministeramt etc.) nicht zulässig sein, weil diese Rechtsposition auch im öffentlichen Interesse besteht (Knack/Hennicke, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7. Auflage 2000, vor § 53, RN 8).

Ausgehend von dieser - nach richtiger zu oberflächlichen - Betrachtungsweise würde im vorliegenden Fall grundsätzlich davon auszugehen sein, daß der A wirksam auf seinen Führerschein verzichtet und damit seine Fahrerlaubnis endgültig verloren hat, so daß er nun gezwungen wäre, eine neue Führerscheinprüfung zu machen, um erneut eine neue Fahrerlaubnis zu erwerben.

2.

Legt man die Wirksamkeit des Verzichts zugrunde, dann könnte sich der A im vorliegenden Fall nur dadurch gegen die Einbehaltung des Führerscheins durch die Fahrerlaubnisbehörde nachträglich zur Wehr setzen, daß er nachweist, daß er zur Abgabe seiner Verzichtserklärung durch arglistige Täuschung der Sachbearbeiterin S oder durch widerrechtliche Drohung derselben verleitet worden ist. In diesem Falle könnte er innerhalb eines Jahres nach Entdeckung seines Irrtums oder nach Beendigung der Zwangslage durch Erklärung gegenüber der Behörde seine Verzichtserklärung anfechten. Auf diese Anfechtung sind nach allgemeiner Ansicht die entsprechenden Anfechtungsvorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs (§§ 119 bis 124 BGB) anwendbar (vgl. z. B.: Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 11. Auflage, § 14, RN 40).

3.

Nach richtiger Auffassung wäre es jedoch im vorliegenden Fall nicht die Aufgabe des A, darzulegen und zu beweisen, daß er von der S zur Abgabe der Verzichtserklärung durch arglistige Täuschung oder durch Drohung mit einem rechtswidrigen Mittel genötigt worden ist, vielmehr muß die Führerscheinbehörde im Streitfalle darlegen und gegebenenfalls auch beweisen, daß hier der A eine in Bezug auf das behauptete Erlöschen der Fahrerlaubnis wirksame Verzichtserklärung abgegeben hat. Diese Auffassung folgt aus den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen des Gesetzesvorbehalts und des Gesetzesvorrangs.

a)

Gesetzesvorbehalt

Aus dem Rechtsstaatsprinzip und den grundrechtlich verankerten Menschenrechten des Grundgesetzes begründet die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts. Dieser Grundsatz besagt in Kurzform, daß der Staat die Grundrechte - und damit alle gesetzlich umschriebenen Rechtspositionen - eines Bürgers nur dann und soweit einschränken darf, wie dies durch ein förmliches Parlamentsgesetz zugelassen ist.

In diesem Zusammenhang wird die Meinung vertreten, der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts diene ausschließlich dem individuellen Schutz der Bürger vor staatlichen Grenzüberschreitungen, so daß der Staat Rechtspositionen eines Bürgers dann auch ohne gesetzliche Ermächtigung ohne weiteres einzuschränken berechtigt sei, wenn der Bürger „wirksam“ auf eine durch das Grundgesetz geschützte Rechtsposition verzichte (BVerwGE 42, 331, 335 ff.; Pietzcker, Der Staat, Band 17, 527 ff). In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings immer noch die Frage, welchen Einfluß sogenannte „Willensmängel“, also Irrtümer, insbesondere wenn sie durch arglistige Täuschung der Verwaltung erregt worden sind, auf die Wirksamkeit der Verzichtserklärung haben. Ist also die Verzichtserklärung schon dann als nichtig anzusehen, wenn ein solcher Willensmangel (Irrtum, arglistige Täuschung, Drohung etc.) vorgelegen hat oder muß der verzichtende Bürger entsprechend den gesetzlichen Regelungen im Privatrecht (§§ 119 - 124 BGB) zunächst innerhalb der Anfechtungsfristen des BGB seine Verzichtserklärung gegenüber der Behörde anfechten? Richtiger Ansicht nach dürfte die praktische Lösung des Problems nur nach den Grundsätzen des Gesetzesvorrangs (siehe sogleich) zu lösen sein.

b)

Gesetzesvorgang

Dieser Grundsatz besagt, daß die Verwaltung bei ihrem Handeln an Recht und Gesetz gebunden ist. Sie kann sich also dem Bürger gegenüber auf einen Verzicht desselben auf seine verwaltungsrechtliche Rechtsstellung nur dann und in dem Ausmaße berufen, wie dies mit der gesamten Rechtsordnung, insbesondere den einschlägigen, verwaltungsrechtlichen Bestimmungen zu vereinbaren ist (OVG Lüneburg DVBl. 1978, 179 ff; Maurer, § 14, RN 34; Pietzcker, Seite 534 ff).

aa)

In diesem Zusammenhang wird in der verwaltungsrechtlichen Literatur zu Recht vertreten, daß die - rudimentären - allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts zum öffentlich-rechtlichen Vertrag in den §§ 9, 54 - 62 Verwaltungsverfahrensgesetz entsprechend auf den Verzicht anwendbar sind, da man in einem sogenannten subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag zwischen einem Bürger und einer Behörde eine Unterform der freiwilligen Preisgabe der Rechtsgüter des Bürgers gegenüber der Verwaltung sieht (so jedenfalls in inhaltlicher, nicht in formeller Hinsicht: Maurer, a. a. O., § 14, RN 34). Soweit also die gesetzlichen Regelungen der §§ 9, 54 - 62 Verwaltungsverfahrensgesetz auch zum Schutz des betroffenen Bürgers erlassen worden sind, müssen diese logischerweise auch im Zusammenhang mit einem einseitig erklärten verwaltungsrechtlichen Verzicht beachtet werden (OVG Lüneburg, a. a. O.).

Im vorliegenden Fall ist in diesem Zusammenhang zunächst die Vorschrift des § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz, der gemäß § 9 VwVfG auch hier anwendbar ist, von Bedeutung. Danach soll die Behörde „die Abgabe von Erklärungen... anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind. Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte...“

Nach allgemeiner, von dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten geprägter Auffassung muß die Behörde diese ihr obliegende Auskunfts- und Hinweispflicht in erster Linie unter Beachtung der legitimen, rechtlich geschützten Interessen der betroffenen Bürger, insbesondere ausschließlich sachlich und ausschließlich objektiv und unbefangen wahrnehmen. Läßt sich also nachträglich feststellen, daß eine Verzichtserklärung durch eine gegen diese Grundsätze verstoßende einseitige und befangene „Belehrung“ des Bürgers durch die Behörde abgegeben worden ist, dann liegt ein Gesetzesverstoß vor, der im Zusammenhang mit der weiteren Regelung des § 59 II Ziffer 4 VwVfG zur Nichtigkeit des Verzichts führen kann.

bb)

Gemäß der zuletzt genannten Vorschrift ist ein Verwaltungsvertrag nichtig, wenn sich die Behörde von dem Bürger eine Gegenleistung versprechen läßt, die entweder „nach den gesamten Umständen unangemessen“ ist oder nicht „in sachlichem Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde“ steht (sogenanntes „Koppelungsverbot“).

Mit letzterem schützt der Gesetzgeber den Bürger vor einer groben Übervorteilung durch die Behörde. Das „Koppelungsverbot“ verlangt deshalb bei einem „freiwilligen“ Verzicht für dessen Wirksamkeit, daß dieser Verzicht im konkreten Fall als ausgewogen und im Interesse beider Seiten - also des Bürgers und der Verwaltung - angesehen werden kann.

In der Praxis bedeutet das sogenannte Koppelungsverbot, daß ein Verzicht dann als materiell rechtmäßig angesehen werden kann, wenn der verzichtende Bürger durch seinen Verzicht nicht nur Nachteile sondern auch einen materiellen Vorteil erhält. Dies wäre bei dem Verzicht auf den Führerschein zum Beispiel der Fall, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Entziehung des Führerscheins nachweislich vorliegen und der verzichtende Bürger damit einem kostspieligen Entzugsverfahren zuvorkommt.

Im vorliegenden Fall hätte die Behörde dem A den Führerschein nicht entziehen können, so daß der Verzicht des A gegen das Koppelungsverbot verstößt und damit gemäß § 59 II Ziffer 4 VwVfG unheilbar nichtig ist.

Dr. Robbert